ANALYSE DER PLANUNGSANSÄTZE IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, DARGESTELLT AM BEISPIEL DES LANDES-ENTWICKLUNGSPROGAMMS VON NIEDERSACHSEN

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Wirtschaftswissenschaften
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Diplom Volkswirt
Nouri Amin
aus Halapcha, Irak

Berlin 1978

ANALYSE DER PLANUNGSANSÄTZE IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, DARGESTELLT AM BEISPIEL DES LANDES-ENTWICKLUNGSPROGAMMS VON NIEDERSACHSEN

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Wirtschaftswissenschaften
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Diplom Volkswirt
Nouri Amin
aus Halapcha, Irak

Berlin 1978

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Vorsitzender des Fachbereichsrats: Prof. Dr. Peter Kuhbier
Referent: Prof. Dr. Jürgen Zerche
Korreferent: Prof. Dr. Johannes Tismer
Tag der mündlichen Prüfung: 18. Dezember 1978

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Einführung und Grundlagen	1
I. Einführung	1
1. Planungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft	1
2. Problemstellung	4
3. Gegenstand und Ziel der Untersuchung	9
4. Methode und Gang der Untersuchung	10
II. Allgemeine Grundsätze der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland	15
1. Einleitung	15
2. Grundsätze der Raumordnungspolitik des Bundes	16
3. Regionalpolitische Grundsätze des Bundes und der Länder	19
4. Grundsätze der Landesplanung in Niedersachsen	21
B. Ziele und Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik und theoretische Modelle über Einsatzmöglichkeiten	25
I. Zielproblematik und wichtigste Ziele der Regionalpolitik	26
1. Ziel-Mittel-Charakter in der Regionalpolitik	26
2. Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik	
2.1. Regionalisiertes Gerechtigkeitsziel	31
2.2. Regionales Stabilitätsziel	34
2.3. Ziel des regionalen wirtschaftlichen Wachstums	36
3. Zielbeziehungen	39
3.1. Beziehungen zwischen den Zielen und der allgemeinen Wirtschaftspolitik	41
3.2. Beziehungen zwischen den regionalpolitischen Zielen untereinander	44
II. Instrumente der Regionalpolitik	46
1. Mittelbare Instrumente	47

Seite

1.1. Informationspolitische Mittel 47
1.2. Arbeitsmarktpolitische Mittel 47
1.3. Infrastrukturmaßnahmen 48
2. Mittelbare Instrumente 56
2.1. Finanzielle Mittel 56
2.2. Sachleistungen 57
2.3. Zwangsmittel 58

III. Wachstumstheoretische Modelle der regionalen Entwicklung 59

1. Neoklassisches regionales Wachstumsmodell 59
1.1. Darstellung des Modells 61
1.2. Erklärung des Modells und kritische Würdigung seiner Prämissen 62
2. Polarisationsmodell 65
2.1. Darstellung des Polarisationsmodells 68
2.2. Ergebnisse der Polarisation 70

IV. Theorie der Siedlungsstruktur und Konzeptionen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 71

1. Konzept der Schwerpunktförderung 76
1.1. Gründe der Restriktion des Konzeptes 78
1.1.1. Abgrenzung der Schwerpunktorte 78
1.1.2. Struktur der angesiedelten Betriebe 79
1.1.3. Struktur der Arbeitsplätze 80
1.1.4. Wanderungsbewegung 81
2. Konzept der Zentralen Orte 82
3. Konzept der Entwicklungsachsen 84

C. Analyse der Ziele und Maßnahmen der Landesplanung in Niedersachsen 86

I. Probleme der statistischen Gewinnung der Ziele des Landes-Entwicklungsprogramms 86

1. Indikativer Charakter des Landes-Entwicklungsprogramms und des Landes-Raumordnungsprogramms 86
2. Probleme der Einseitigkeit der Programme bei der Durchsetzung der Ziele 88

Seite

3. Arbeitsmobilität als zentrale Zielkategorie des Landes-Entwicklungsprogramms 90

4. Industrieller Strukturwandel über die Beeinflussung des Produktionsfaktors Arbeit 93

II. Probleme des Verfahrensmodells der Zielgewinnung 95

1. Probleme der Erfassung des Produktionsfaktors Kapital 98

2. Zukünftige Eigenentwicklung der Gemeinden als unbestimmter Entwicklungsbegriff und die Richtzahlen als bestimmte Entwicklungsbegriffe 103

3. Zur Rechtfertigung der Eingliederung der Räume nach dem System der Zentralen Orte 105

3.1. Tatsächliche und potentielle Zentrale Orte 105

3.2. Zentrale-Orte-Konzept des Landes-Entwicklungsprogramms und die Verringerung von Förderungsansprüchen 106

3.3. Eventuelle Fehleinschätzung durch Fehleinstufung der Orte 107

3.4. Probleme des Finanzausgleiches und der finanziellen Förderung der Zentralen Orte 109

III. Ziele der einzelnen Fachbereiche der Landespolitik und Instrumentierungsmängel des Landes-Entwicklungsprogramms 111

1. Ziele und Instrumente des sozialpolitischen Bereichs 112

2. Ziele und Instrumente des bildungspolitischen Bereichs 114

2.1. Anhebung des Niveaus der Formalausbildung und regionale Arbeitsmärkte 117

2.2. Negative Nebeneffekte einer allgemeinen Anhebung der Formalqualifikation in ländlichen Gebieten 118

3. Ziele und Instrumente des wirtschaftspolitischen Bereichs 120

3.1. Mittel im wirtschaftspolitischen Bereich 121

3.2. Darstellung der industriellen Entwicklung in Niedersachsen im Landes-Entwicklungsprogramm 123

Seite

3.2.1. Das Landes-Entwicklungsprogramm setzt verschiedene Ebenen unterschiedlicher Leistungsfähigkeit voraus 124

3.2.2. Das Landes-Entwicklungsprogramm setzt die Ungleichheit der Einkommensverteilung voraus 126

3.3. Effekte der Bauleitpläne 129

3.3.1. Bauleitpläne und Standortfaktor Arbeit 129

3.3.2. Bauleitpläne und Standortfaktor Grund und Boden 130

3.3.3. Bauleitpläne und fremdenverkehrtswirtschaftlich orientierte Kommunen 130

3.4. Ziele und Instrumente der Fremdenverkehrswirtschaft 131

3.4.1. Wirtschaftliche Rolle der Fremdenverkehrswirtschaft 131

3.4.2. Probleme des Fremdenverkehrs in Niedersachsen 133

4. Administrative Gliederung des Landes und Ziele des verwaltungspolitischen Bereichs 136

4.1. Kommunale Verwaltung und Landesplanung 137

4.2. Kommunen und ihre Partizipation an Nutzeneffekten der Entwicklungsachsen 138

D. Situationsanalyse der raumwirksamen Strukturfaktoren in den Entwicklungsräumen Zentralheide und Hannover 140

I. Entwicklungsraum Zentralheide 140

1. Entwicklung der Strukturfaktoren 141

1.1. Bevölkerungsentwicklung 141

1.2. Altersgliederung 143

1.3. Entwicklung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes 145

1.4. Entwicklung der Zahl und Struktur der Erwerbstätigen 146

1.5. Entwicklung der zentralörtlichen Einrichtungen 149

1.6. Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes 153

Seite

II. Entwicklungsraum Hannover 156

1. Entwicklung der Strukturfaktoren 158
1.1. Bevölkerungsentwicklung 158
1.2. Altersgliederung der Bevölkerung 160
1.3. Entwicklung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes 162
1.4. Entwicklung der Zahl und Struktur der Erwerbstätigen 163
1.5. Entwicklung der zentralörtlichen Einrichtungen 167
1.6. Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes 169

III. Ein eigenes Konzept der Förderung der Schwerpunktsbildung 170

1. Einleitung 170
2. Voraussetzungen 172
3. Konzept der konzentrierten Förderung der regionalen Wachstumspolbildung 174
4. Anwendung des Konzeptes der konzentrierten Förderung der regionalen Wachstumspolbildung in Zentralheide 176

E. Zusammenfassung und Ergebnisse der Untersuchung 180

1. Allgemeine Ergebnisse 181
2. Spezielle Ergebnisse der Analyse des niedersächsischen Landes-Entwicklungsprogramms 183

Tabellenverzeichnis - Anhang 185

Literaturverzeichnis 213

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41544719_0011

A. Einführung und Grundlagen

I. Einführung

1. Planungspolitik und die Ordnung der sozialen Marktwirtschaft

Seit dem Bestehen der Bundesrepublik hat man auch kontrovers über staatliche Planung diskutiert. Diese Kontroverse wird vor allem durch die Frage nach der Systemkonformität der Planung zu den Ordnungsprinzipien der sozialen Marktwirtschaft hervorgerufen.
Zwar besteht Übereinstimmung, daß "stets und überall alles wirtschaftliche Handeln auf Plänen [basiert]"[1], jedoch bildet die Frage, ob und wieweit staatliche Planung in die Aktionsbereiche der privaten Wirtschaftssubjekte eingreifen dürfe, den Mittelpunkt der kontroversen Diskussion.
Ausgehend vom Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist festzustellen, daß es keine eindeutige Entscheidung über die Form der Wirtschaftsverfassung enthält. Aus diesem Fehlen ausdrücklicher Vorschriften über die verfassungsrechtliche Festlegung der Wirtschaftsordnung kann die Folgerung abgeleitet werden, daß darin eine bewußte Nicht-Entscheidung im Sinne eines ungeschriebenen Verfassungsgesetzes liegt "und somit ein Bekenntnis zur wirtschaftspolitischen Neutralität abgelegt sei"[2].
Im Grundrechtsteil des Grundgesetzes sind jedoch Entscheidungen verankert, die sowohl eine freie Verkehrswirtschaft ablehnen als auch eine zentralgeleitete Planwirtschaft[3].

Die praktizierte Form der Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik wurde stark von Vorstellungen der Ordoliberalen der Freiburger Schule beeinflußt. Der Ordnungsgedanke der marktwirtschaftlichen Lenkung, durch politische

---

1) Eucken, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Hamburg 1950, S. 26
2) Krüger, H.: Kommentar zum Grundgesetz, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1951, S. 363
3) Hamann, A.: Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht, Darmstadt 1958, S. 39

Konstellationen nach 1948 unterstützt, setzte sich als die konforme Wirtschaftsordnung durch, allerdings in der modifizierten Formation der sozialen Marktwirtschaft. Diese Konzeption "unterscheidet sich vom Ordoliberalismus durch größere Wirklichkeitsnähe und stärkere Betonung sozialpolitischer Ziele und verlangt von den Trägern ökonomischer Macht soziales Verantwortungsbewußtsein"[1]. Unter diesem Aspekt gesehen bildet diese Konzeption einen Mittelweg zwischen den beiden reinen Ordnungsformen der freien Verkehrswirtschaft und der Planwirtschaft. Der Sinn einer solchen Konzeption soll sein, "das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleiches zu verbinden"[2].

Gerade die Ordoliberalen und insbesondere Walter Eucken waren es, die die Planung in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellten: "Der Leiter eines jeden Wirtschaftsgebildes handelt jeweils auf Grund eines Wirtschaftsplanes..... Zu allen Zeiten und überall vollzieht sich das menschliche Wirtschaften in Aufstellung und Durchführung von Wirtschaftsplänen"[3]. Aus diesem Grund berufen sich sowohl die Gegner als auch die Befürworter politischer Planungen auf Walter Eucken. Die Planungsgegner konnten sich insofern auf ihn berufen, als er eine totale Planung der Gesellschaftswirtschaft ablehnte[4]. Für diese Gruppe steht die Wettbewerbsordnung, als die Ordnung, die "den spontanen Kräften der Menschen zur Entfaltung zu verhelfen hat"[5], in einer antagonistischen Beziehung zur politischen Planung[6].

---

1) Giersch, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1, Grundlagen, Wiesbaden 1960, S. 188
2) Müller-Armack, A.: Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Tübingen und Göttingen 1955, S. 300
3) Eucken, W.: Die Grundlagen der Nationalökonomie, 6.Aufl. Berlin,Göttingen und Heidelberg 1950, S. 78 ff
4) Vgl. Willgerod, H.: Warum Staatsplanung in der Marktwirtschaft, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 17 (1966), S. 154
5) Eucken, W.: Die Grundlagen der Nationalökonomie, a.a.O., S. 365
6) Vgl. Müller-Armack, A.: "Zweck und Methoden einer Planung in ausgewählten Ländern", in: Planung ohne Planwirtschaft, hrsg. von Plizko, A., Basel und Tübingen 1964, S. 40 ff

Die Gruppe der Planungsbefürworter meint, wenn menschliches Handeln auf der Aufstellung und Durchführung von Wirtschaftsplänen besteht, so kann es auch für den Staat, der über wirtschaftliche Güter verfügt, keine Frage sein, ob er plant. Außerdem hält diese Gruppe eine Verbindung der sozialen Marktwirtschaft mit Planungselementen für möglich[1]. Karl Schiller z.B. wendet sich gegen die von Ordoliberalen vertretene Lehre der scharfen Trennung von privater und staatlicher Planung, nach der es Planung ohne gegenseitige Behinderung nur in der einen oder der anderen Form geben kann[2]. Für ihn bilden Wettbewerb und Planung zwei Lenkungsmittel, die in entsprechenden Situationen ihren Platz und ihre Bedeutung haben[3], und meint: "Man mag die Verbindung von volkswirtschaftlicher Planung und einzelwirtschaftlichem Wettbewerb, die in den verschiedenen Ländern heute angeboten und praktiziert werden, in ihrer Art nicht gut heißen; sie sind aber ein Faktum"[4]. Für den Bereich der öffentlichen Wirtschaft kann jedenfalls festgestellt werden, daß ohne Planung nicht mehr auszukommen ist[5].

Jegliche Planung hat zum Inhalt die bewußte gedankliche Vorwegnahme zukünftiger Vorgänge[6]. Diese Zukunftsorientierung kann zusammen mit der Koordinationsaufgabe der Planung als das tragende Element des Planungsbegriffes verstanden werden[7].

An dieser Stelle ist der Begriff Planung von dem der Prognose abzugrenzen. Im Gegensatz zur Diagnose, bei der die

---

1) Vgl. z.B. Schiller, K.: Der Ökonom und die Gesellschaft, Stuttgart 1964, S. 121
2) Vgl. Müller-Armack, A.: Zweck und Methoden einer Planung in ausgewählten Ländern, a.a.O., S. 40
3) Vgl. Schiller, K.: Der Ökonom und die Gesellschaft, a.a.O., S. 122
4) Schiller, K.: Der Ökonom und die Gesellschaft, a.a.O., S. 28
5) Vgl. Neumark, F.:Mittelfristige Finanzplanung und Konjunkturpolitik, Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 15, Berlin 1970, S. 11
6) Vgl. Jöhr, W.A.: Planung als Mittel rationaler Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 45 (1967), S. 76
7) Vgl. Forsthoff, E.: Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: Planung III, Mittel und Methoden planender Verwaltung, hrsg. von Kaiser, J. Baden-Baden 1968,S.23

Bestimmung der tatsächlichen wirtschaftlichen Situation im Vordergrund steht, ist die Prognose "auf die Erkenntnis dessen gerichtet, was sein wird"[1]. Die Aufgabe der Prognose besteht in der Voraussage von wahrscheinlichen Ereignisabläufen. Prognose ist dann "das bloße Reflektieren künftiger Entwicklungen ohne Orientierung an Zielen und Wertvorstellungen"[2]. Hier liegen die Hauptunterschiede zwischen Planung und Prognose, denn der Prognose fehlt es an den Elementen Wertvorstellung und Zieldimension: sie ist nicht ziel- und zweckgerichtet. Die Prognose bildet jedoch einen wichtigen Bestandteil jeglicher Planung, in dem sie Vorstellungen über künftige Entwicklungen bestimmter Größen vermittelt, die alternativ gewählt werden können,und damit der Entscheidungsvorbereitung dient[3].

2. Problemstellung

Spätestens mit der Industrialisierung wurden verstärkt mobile Teile der Bevölkerung aus ihren alten angestammten Siedlungen herausgelöst, räumlich umverteilt und nur an bestimmten Standorten konzentriert. Die differenzierenden Einflüsse der Industrialisierung, da nicht überall und gleichzeitig Industrien entstanden sind, bewirkten, gekoppelt mit anderen raumrelevanten Faktoren, die Entstehung von zwei unterschiedlichen Siedlungsstrukturtypen: Verdichtungsräumen und ländlichen Regionen[4].

Die disparitäre räumliche Entwicklung von Bevölkerung und

---

1) Wille, E.: Planung und Information. Eine Untersuchung ihrer Wechselwirkung unter besonderer Berücksichtigung eines mehrjährigen Plans für die öffentlichen Finanzen. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 148, Berlin 1970, S. 80

2) Schneider, H.K.: Planung und Modell, in: Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Schäfers, B., Stuttgart 1974, S. 42

3) Vgl. Gehmacher, E.: Methoden der Prognostik. Eine Einführung in die Probleme der Zukunftsforschung und Langfristplanung. Freiburg 1971, S. 9

4) Über die historische Entwicklung heterogener Räume, ihre Ursachen und Einflüsse vgl. Kloten, N. und Mit-

Arbeitsstätten führte vor allem zur unterschiedlichen Entwicklung des ökonomischen Wachstums und des Pro-Kopf-Einkommens in den einzelnen Regionen, zur unterschiedlichen Ausstattung der Teilräume mit Infrastruktureinrichtungen und zur Entstehung eines Gefälles in bezug auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den einzelnen Regionen.

Diese Faktoren, d.h. Ausstattung der einzelnen Standorte mit Infrastruktureinrichtungen, Konzentration der Bevölkerung an bestimmten Standorten, relativ hohe Kaufkraft der Bevölkerung in Verdichtungsräumen, nahmen ihrerseits interdependent Einfluß auf die unternehmerische Wahl der industriellen Standorte.

Wenn man annimmt, daß die "Zeit der stärksten Zusammenballungen"[1] vorbei ist, so bleibt festzustellen, daß die bestehenden räumlichen Disparitäten zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen immer noch erheblich sind und insbesondere das gesellschaftspolitische Leitziel "Verbesserung der Lebensqualität" durch Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen gefährden. "In einigen Verdichtungsräumen nähern sich die Umweltbedingungen einer kritischen Belastungsgrenze; durch den starken Zustrom von Menschen werden Einrichtungen der Infrastruktur und die natürlichen Lebensgrundlagen bis an die Grenze der Belastbarkeit beansprucht, z.T. bereits überschritten. In weiten Teilen des ländlichen Raumes fehlen funktionsfähige Siedlungsstrukturen; die Ausstattung mit Einrichtungen der Infrastruktur ist ungenügend, ausreichende Erwerbsmöglichkeiten sind nicht vorhanden".[2]

Die negativen Effekte der disparitär sich entwickelnden

---

arbeiter: Wandlungen der industriellen Raumstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. König, H., Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 26 (1962) Berlin, S. 295 ff.

1) von Borries, H.-W.: Ökonomische Grundlagen der westdeutschen Siedlungsstruktur, Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 56, Hannover 1969, S. 37.

2) Bundesraumordnungsprogramm, Bundestagsdrucksache 7/3584 vom 30.4.1975, S. II.

räumlichen Strukturen lassen sich nicht mehr allein durch Mechanismen des Marktes beheben. Für einen effizienteren Einsatz wirtschaftspolitischen Handelns und eine Lenkung der raumrelevanten Faktoren tritt nun die Raumordnungspolitik ein, die nach ihrem Selbstverständnis den Lebensraum sichern und verbessern will.
In diesem Sinne erhält die Raumordnungspolitik einen hohen Stellenwert in der wirtschaftspolitischen Praxis als ein Koordinator aller überfachlichen und überörtlichen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. "Wir haben hier mit einer 'ordnungsorientierten' Politik zu tun, die primär nicht von bestimmten, sofort zu lösenden Problemen ausgeht, sondern eine allgemeine Ordnungsvorstellung vor Augen hat, in deren Auftrag sie handelt"[1]. Mit anderen Worten ist die Raumordnungspolitik vor allem ordnungsorientiert und versucht, in allen Teilgebieten der Bundesrepublik gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen und zur Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung in Stadt und Land beizutragen.
Die Regionalpolitik ist hingegen vor allem eine "problemorientierte Politik"[2]. Sie ist zwar "ein integrierter Bestandteil der Gesamtpolitik für Wirtschaft und Gesellschaft"[3], vom ökonomischen Standpunkt her gesehen, ist sie jedoch "gleich regional und räumlich ausgerichtete Wirtschaftspolitik"[4].
Nimmt man die Raumordnung als Oberbegriff und eine Politik an, die die räumlichen Dimensionen mit ihren

---

1) Hansmeyer, K.-H.: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 41, Berlin (1968), S. 43.
2) Zimmermann, H.: The Treatment of Imprecise Goals: The Case of Regional Science. RSRI Discussion Paper Series, No. 9, Philadelphia, January 1966, S. 11. Zitiert nach Hansmeyer, K.-H.: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O.,S.42.
3) Schneider, H.K.: Modelle für die Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 41, Berlin (1968), S. 65.
4) Brösse, U.: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, Zielforschung und Probleme der Realisierung von Zielen, Berlin 1972, S. 26.

ökonomischen und metaökonomischen Varianten erfassen will, so ist die Regionalpolitik eine Teilpolitik der allgemeinen Wirtschaftspolitik, die sich vornehmlich mit ökonomisch-räumlichen Problemen der Regionen eines Staatsraumes befaßt.
Die allgemeinen Ziele der Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland wurden erstmalig im Jahre 1965 durch das Raumordnungsgesetz (ROG) zu konkretisieren versucht. Es enthält für Bund und Länder den Auftrag, in allen Teilräumen gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse zu schaffen, zu sichern und weiterzuentwickeln (§ 2 Abs. 1 ROG).
Dieses gesellschaftspolitische Leitziel hinsichtlich der anzustrebenden räumlichen Struktur dient ebenso wie die allgemeinen wirtschaftspolitischen Ziele letztlich der übergeordneten Zielsetzung einer Verbesserung der Lebensqualität.
Von dieser Zielsetzung her gesehen, ist das Raumordnungsgesetz nicht nur ökonomisch orientiert, sondern bei der Entwicklung der Raumordnung sollen neben den wirtschaftlichen, auch natürliche, soziale und kulturelle Erfordernisse beachtet werden (§ 1 Abs. 1 ROG).

Trotz zahlreicher Bemühungen auf diesem Gebiet muß man jedoch feststellen, daß die Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik bislang ihre vorgegebenen Leitziele nur zu einem Teil erfüllen konnte. Dabei spielte die Tatsache eine große Rolle, daß diese Ziele einmal einen hohen Abstraktionsgrad aufweisen und zum anderen, daß der Raumordnung oft noch das notwendige Instrumentarium zur Verwirklichung dieser Ziele fehlt. Das Raumordnungsprogramm des Bundes sollte nach Meinung der Bundesregierung eine Verbesserung in dieser Richtung, insbesondere eine Konkretisierung der Ziele und Mittel der Raumordnungspolitik, mit sich bringen[1].

---

1) Vgl. Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1972, Deutscher Bundestag, Drucksache VI/3793, hrsg. vom Bundesminister des Inneren, Bonn 1973, S. 75.

Das Bundes-Raumordnungsprogramm vom 25. Juli 1974 gliedert das Bundesgebiet in 38 Gebietseinheiten als räumliche Bezugsgröße und enthält ein detailliertes Zielsystem für die räumliche Entwicklung. Das Leitziel dieses Programms ist die Verbesserung der "Lebensqualität" für alle Bürger und die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebietes. Die gleichwertigen Lebensbedingungen sind nur dann erreicht, wenn für alle Bürger überall ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen vorhanden ist[1]. Die Verbesserung der Lebensqualität setzt vor allem die Hebung des materiellen und kulturellen Niveaus der Menschen und die Erhaltung bzw. Schaffung einer gesunden Umwelt voraus.
Diese Orientierungsziele decken sich zum größten Teil mit der Aufgabe der Regionalpolitik. Diese Aufgabe besteht darin, "die Grundlagen für den Einsatz wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Beeinflussung der räumlichen Struktur einer Wirtschaft oder räumlich differenzierter Wirtschaftsprozesse zu entwickeln und dabei insbesondere die Möglichkeiten und Grenzen einer "raumwirksamen" Struktur und Prozeßpolitik aufzuzeigen"[2].
Obwohl die Ziele der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland nie eindeutig formuliert worden sind[3], ist es in der Literatur heute üblich, drei Ziele, das regionale Wachstumsziel, das regionale Stabilitätsziel und das Ausgleichs- oder Gerechtigkeitsziel, besonders zu betonen[4].

---

1) Vgl. Wittmann, W.: Einführung in die Finanzwissenschaft, IV. Teil, Finanzpolitik, Stuttgart 1974, S. 179 ff.
2) Lauschmann, E.: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, Hannover 1970, S. 1 (Hervorhebung im Original).
3) Müller, J.H.: Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 3, Göttingen 1973, S. 24 ff.
4) Vgl. in diesem Zusammenhang:
Schneider, H.K.:Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, a.a.O., S. 4.
Hansmeyer, K.-H.: Ziele und Träger regionaler Wirt-

3. Gegenstand und Ziel der Untersuchung

Zur Minderung der räumlichen Disparitäten und zu einer besseren Erreichung der Ziele der Raumordnungs- und Regionalpolitik stellte die niedersächsische Landesregierung am 29. Dezember 1973 das Landes-Entwicklungsprogramm Niedersachsen 1985 auf. Das Programm sollte die langfristigen politischen Ziele der Landesentwicklung und die realen und finanziellen Möglichkeiten ihrer Verwirklichung aufzeigen.
Als Grundlage für die Ableitung der Raumordnungsziele diente dabei das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen von 1969.
Das Landes-Entwicklungsprogramm bildet nun den Gegenstand der folgenden Untersuchung, soweit die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen direkt die räumliche Entwicklung in Niedersachsen beeinflussen. Dabei geht die Untersuchung von der Frage aus, ob das Programm, insbesondere in seinen raumordnungspolitischen Teilen, in der Lage ist, die siedlungsstrukturellen Zusammenhänge in den Teilräumen des Landes Niedersachsen im Sinne seiner formulierten raumbezogenen Ziele zu beeinflussen. Mit anderen Worten versucht die Untersuchung zu erklären, ob mit Hilfe der Förderungsmaßnahmen der Landesplanung die bestehenden Disparitäten zwischen strukturstarken Verdichtungsräumen und strukturschwachen ländlichen Regionen in bezug auf die Bevölkerungsstruktur, Beschäftigungsstruktur, das Pro-Kopfeinkommen und die Intensität der Infrastruktureinrichtungen sich vermindern oder gar beheben lassen. Exemplarisch wird dabei eine Analyse der Strukturmerkmale zweier ausgewählter Räume, Zentralheide und Hannover, vorgenommen. Analog der Einteilung des LEP werden diese Räume als Entwicklungsräume gekennzeichnet. Die beiden Gebiete sind geeignet, im interregionalen Vergleich als Typus für ländliche Räume (Zentralheide) und Verdichtungsräume (Hannover) betrachtet zu werden.

---

schaftspolitik, a.a.O., S. 36 ff.
Funck, R.: Instrumente der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 41, Berlin 1968, S. 114 ff.

Ausgangspunkt der methodischen Abgrenzung, die hier vorgenommen wird, bildet die Tatsache, daß die Raumordnungs- und die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland allgemein gegen einen langfristigen Trend zu kämpfen haben, nämlich gegen die sich im Verlauf der Industrialisierungsprozesse mindestens absolut verschärfenden Disparitäten zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Regionen, die gleichwohl nicht losgelöst voneinander begriffen und behandelt werden können.
Außerdem soll versucht werden, insbesondere im Teil C, eine Antwort darauf zu geben, wo und warum die Mittel, deren sich die regionalpolitische Praxis für die Lösung raumstruktureller Rrobleme bedient, bislang nur z.T. erfolgreich waren und oft sogar versagt haben.

4. Methode und Gang der Untersuchung

Die regionale Wirtschaftspolitik bzw. die Raumordnungspolitik entstand in der marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaft als relativ späte Antwort auf die spezifischen wirtschaftlichen und sozialen Probleme der industriellen Produktion. Außer der Notwendigkeit der Behebung dieser Probleme machte die schnelle Sanierung der vom Krieg zerstörten Städte, Verkehrswege und Produktionsanlagen die Aufstellung eines Förderungsprogramms zur Bekämpfung der Notstände in der Bundesrepublik Deutschland erforderlich. "Im Laufe von zwei Jahrzehnten [hat sich] das regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung von einem Notstandsprogramm weiterentwickelt zur Keimzelle einer umfassenden regionalen Investitionslenkung"[1]. Wie schon in der Einleitung festzustellen war, besteht immer noch ein ordnungspolitisch bedingtes

1) Albert, W.: Zielgewinnung und Entscheidungsfindung für Infrastrukturprogramme - Das Beispiel des regionalen Förderungsprogramms der Bundesrepublik, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, hrsg. von Timmermann, R. und Simonis, E., Neue Folge (NF), [illegible], Berlin (1970), S. 240.

Dilemma zwischen Planung als Lenkung wirtschaftspolitischer Instrumente auf die Verwirklichung der von politischen Entscheidungsträgern vorgegebenen zukünftigen Ziele und den Grundwerten der Wirtschaftspolitik, die auf Untastbarkeit der Freiheit der privaten wirtschaftlichen Entscheidungen beruht. Diese Feststellung gilt für die Regionalpolitik als einen integrierten Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Sie gilt aber auch, wenn unter Regionalpolitik eine selbständige Disziplin verstanden wird, welche die raumordnenden Maßnahmen der staatlichen und parastaatlichen Organe zum Inhalt hat. "Hierbei ist weniger die mangelnde Einsicht in die Notwendigkeit einer Raumordnungspolitik als vielmehr die Befürchtung ausschlaggebend, die Raumordnung würde mit einem umfassenden Planungsanspruch auftreten und so der marktwirtschaftlichen Ordnung zuwiderlaufen"[1].
Gerade dieses Problem erklärt, warum die Raumordnungs- bzw. die regionalpolitische Praxis, die sich die Minderung der raumstrukturellen Disparitäten als Aufgabe gestellt hat, in Konflikt geraten ist mit den Voraussetzungen der Aufgabenerfüllung. Denn einerseits hebt man die Notwendigkeit der Koordination wirtschaftlicher Vorgänge über das Preissystem hervor, andererseits macht die regionalpolitische Praxis oft den Einsatz von Maßnahmen notwendig, die nicht "einwandfrei" systemkonform sind. Der Versuch, einen Ausweg aus dem Dilemma der Ideologisierung der Planung zu finden, stellt deshalb sowohl für die Theorie der Regionalpolitik als auch für die regionalpolitische Praxis die erste Schwierigkeit dar.

Da das weit formulierte Thema der Untersuchung bei der Bearbeitung verschiedene Optionen offenläßt, wird hier eine Abgrenzung vorgenommen. Die Untersuchung befaßt sich in ihrer allgemeinen und in ihrer speziellen Analyse nur mit Zielen, Mitteln und Konzeptionen der Re-

---

1) Storbeck, D.: Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung - Eine Untersuchung über Notwendigkeit, Ziele und Mittel der Raumordnung im System der Marktwirtschaft, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 47, Berlin 1950, S. 8.

gionalpolitik, sowohl auf Bundesebene als auch auf der Ebene des Landes Niedersachsen.
Ausgehend davon, daß die auf die Veränderung der räumlichen Strukturen abzielenden Maßnahmen weitgehend irreversibel sind, ist die Regionalpolitik bereits vor der Planung und dem Einsatz der Maßnahmen auf eine möglichst vollständige Übersicht über die zu erwartenden Ergebnisse dieser Maßnahmen, sowie deren Effekte und Nebeneffekte angewiesen. Die voraussichtlichen Ergebnisse der regionalpolitischen Maßnahmen lassen sich dabei im Rahmen einer Wirkungsanalyse, insbesondere Input-Out-Analyse, ermitteln[1].
Es ist jedoch leider nicht möglich,im Rahmen dieser Untersuchung eine solche Analyse für die im Rahmen des niedersächsischen Landes-Entwicklungsprogramms vorgeschlagenen Maßnahmen durchzuführen. Dies vor allem, weil sich die im Rahmen des Landes-Entwicklungsprogramms vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Zeitspanne von 1973 bis 1985 erstrecken und deshalb die geeigneten Daten vollständig fehlen.
Als theoretischer Richtungszeiger zur Beurteilung der Effizienz regionalpolitischer Maßnahmen, die auf Veränderung räumlicher Strukturen abzielen, werden folgende Vorüberlegungen aufgestellt:

(1). Die Regionalpolitik hat dafür zu sorgen, in den ländlichen schwach strukturierten Regionen neue Wachstumsimpulse zu schaffen.
(2). Das Wachstumspotential[2] eines Ortes hängt sowohl von den vorhandenen Produktionsfaktoren, nach Qualität und Quantität, als auch von Intensität der Maßnahmen, die diese Faktoren aktivieren, ab.
(3). Aufgrund der unterschiedlichen Ausstattung der einzelnen Regionen mit diesen Faktoren und ihrer beschränkten Mobilität soll die Regionalpolitik nur

---

1) Vgl. Richardson, H.W.: Input - Output and Regional Economics. London 1972, S. 31-37.
2) Das regionale Wachstumspotential wird als die jährliche Pro-Kopf-Nettoproduktion bezeichnet, die eine Region bei optimaler Nutzung ihrer gesamten vorhandenen Ressourcen erzielen kann.

in jenen Orten neue Wachstumspole zu schaffen versuchen, die über ausreichendes Wachstumspotential verfügen.

(4). Die Regionalpolitik hat in den entwicklungsfähigen Regionen nicht nur dafür zu sorgen, die Standortvorteile der Orte für die Unternehmen zu vermehren, sondern auch diese Orte für die Haushalte attraktiv zu gestalten[1)].

(5). Für die Verbesserung der Siedlungsstruktur müssen sowohl haushaltsbezogene (Schulen, Krankenhäuser, Kulturstätte, Sportanlagen etc.) als auch unternehmensbezogene (Straßen, Energie- und Wasseranlagen etc.) Infrastruktureinrichtungen ausgebaut und gefördert werden.

(6). In den neuen Wachstumspolen sollen die regionalpolitischen Instrumente die Bildung stabiler und differenzierter Arbeitsmärkte erleichtern. Die regionalen Arbeitsmärkte müssen sowohl durch unterschiedliche Anforderungen an Qualifikation der Arbeitskräfte als auch durch unterschiedliche Branchen gekennzeichnet sein.

(7). Die Regionalpolitik hat z.Z. und unter Beachtung der freiheitlichen Prinzipien der Wirtschaftsordnung noch keine Instrumente zur Überwindung der negativen Effekte der Agglomeration und zur Trendumlenkung der siedlungsstrukturellen Entwicklung zur Hand außer der Schaffung neuer Wachstumspole in den ländlichen Regionen.

Diese Überlegungen stehen im Mittelpunkt bei der Darstellung regionalpolitischer Maßnahmen und besonders bei der Beurteilung des Konzeptes der Schwerpunktsförderung in der Bundesrepublik Deutschland sowie bei der Darstellung eines eigenen Modells der Förderung neuer Wachstumspole in ländlichen Regionen Niedersachsens.

Jedoch werden zunächst im Teil A II die wichtigsten raumordnungs- und regionalpolitischen Grundsätze des

---

1) Vgl. die Fußnote 1 auf Seite 64 in dieser Untersuchung.

Bundes und des Landes Niedersachsen dargestellt. Daran anschließend werden in Teil B die Ziele und Maßnahmen der Regionalpolitik analysiert. Die Darstellung bezieht sich sowohl auf die Ziele der Regionalpolitik als eines integrierten Bestandteils der allgemeinen Wirtschaftspolitik als auch auf das Leitziel Gerechtigkeit und Angleichung der Raumordnungspolitik als einer selbständigen Disziplin.

Im Teil C werden die Ziele und Maßnahmen des Landes-Entwicklungsprogramms Niedersachsen 1985 analysiert. Da jedoch, wie schon erwähnt, aufgrund der zeitlichen Konstellation die erforderlichen statistischen Daten völlig fehlen, kann in dieser Untersuchung keine Wirkungsanalyse von eingesetzten Maßnahmen des Programms durchgeführt werden.

Im Teil D wird eine Situationsanalyse der raumwirksamen Strukturfaktoren durchgeführt. Die Analyse beschränkt sich jedoch auf zwei unterschiedlich strukturierte und vom Landes-Entwicklungsprogramm als Entwicklungsräume gekennzeichnete Gebiete. Diese Analyse befaßt sich vor allem mit der empirischen Entwicklung der raumrelevanten Faktoren in den einzelnen Gemeinden und insbesondere in den zentralen Orten der beiden Entwicklungsräume. Dabei werden im Gegensatz zum Landes-Entwicklungsprogramm die einzelnen Strukturdaten in den einzelnen zentralen Orten, soweit sie vorhanden sind, analysiert. An Hand der gewonnenen Kenntnisse wird ein eigenes Modell für die Förderung der Bildung neuer Wachstumspole in Peripheren dargestellt.

Im Teil E schließlich werden die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung zusammengefaßt.

II. Allgemeine Grundsätze der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland

1. Einleitung

Die wirtschaftlichen Leitziele für ein marktwirtschaftlich orientiertes Mischsystem, wie es für die Bundesrepublik Deutschland charakteristisch ist, lassen sich mit den zwei Begriffen Wachstum und Stabilität kennzeichnen[1]. Das Stabilitätsziel beinhaltet sowohl das Unterziel Geldwertstabilität als auch das Ziel der Vollbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt.
Mit dem Erreichen der beiden Ziele gewann, insbesondere aus sozialpolitischen Gründen, immer mehr das gesellschaftliche Leitziel der sozialen Gerechtigkeit an Bedeutung. So änderten sich mit steigendem Wohlstand wichtige gesellschaftspolitische Wertvorstellungen, mit der Folge, "daß etwa die Bedeutung eines wachsenden, nach konventionellen Regeln gemessenen Sozialproduktes mehr und mehr hinter der von verteilungspolitischen Zielvorstellungen zurücktritt"[2]. Die verteilungspolitischen Zielvorstellungen gewannen mehr an Bedeutung, als sich auch die interregionalen Einkommensunterschiede temporär ungünstig entfalteten. Das Ziel der sozialen Gerechtigkeit in regionaler Sicht besteht deshalb in einer Reduzierung interregionaler Einkommensunterschiede. Für eine solche Verteilungspolitik bieten sich die schwachstrukturierten Gebiete an, in denen das Pro-Kopf-Einkommen hinter dem Durchschnittseinkommen der Bevölkerung des Landes zurückgeblieben ist. Diese Politik setzt sich primär zum Ziel, durch regionalpolitische Maßnahmen, insbesondere durch öffentliche Förderungsmaßnahmen, eine Steigerung der durchschnittlichen Wohlfahrt je Einwohner in diesen Gebieten herbeizuführen.

---

1) Vgl. u.a. Möller, A. (Hrsg.): Kommentar zum Gesetz der Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Hannover 1968, S. 79.
2) Biel, D., Hußmann, E., Rautenberg, K., Schnyder, S. und Südmeyer, V.: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, Kieler Studien, 133, Tübingen 1975, S. 3.

Unter Berücksichtigung der erwähnten wirtschaftspolitischen Leitziele, insbesondere des Wachstumsziels und unter dem Aspekt des gesellschaftlichen Leitziels der sozialen Gerechtigkeit,wurden sowohl auf Bundesebene als auch auf Länderebene zahlreiche raumpolitische, landesplanerische und regionalpolitische Grundsätze und Ziele aufgestellt. Im folgenden werden die wichtigsten Grundsätze und Konzeptionen sowohl auf der Ebene des Bundes als auch auf der Ebene des Landes Niedersachsen dargelegt.

2. Grundsätze der Raumordnungspolitik des Bundes

Die Ziele für die Raumordnungspolitik werden aufgrund des föderativen Systems der Bundesrepublik auf verschiedenen staatlichen Ebenen formuliert und verfolgt.

In den Gesetzen des Bundes und der Länder wurden Ziele artikuliert, die zu allgemein sind und deshalb einen hohen Abstraktionsgrad aufweisen.

Ausgehend vom Grundgesetz der Bundesrepublik ist in Art. 72, Abs. 3 von der Notwendigkeit und der Forderung nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse die Rede. Dagegen verfügen weder der nachfolgende Artikel 74, Abs. 4 noch das Haushaltsgesetz über eine Bestimmung zur Beseitigung der bestehenden Divergenzen zwischen den Teilräumen in bezug auf die unterschiedlichen Lebensbedingungen. Andererseits läßt sich die Entwicklung der interregionalen Wohlfahrtsunterschiede nicht durch regional unzureichend differenzierte Maßnahmen einer globalen Wirtschaftspolitik abbauen.
Die rechtliche Lücke in bezug auf regionalpolitische Probleme trat besonders zutage, als z.B. die Rechtmäßigkeit der steuerlichen Begünstigung der Zonenrandgebiete bestritten wurde. Dies machte das Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung offenbar.
Insbesondere mußte die gesetzliche Basis für die Investitionshilfen geschaffen werden. Dies wurde durch

das Finanzreformgesetz von 1969 erreicht; damit wurde das Grundgesetz durch die Artikel 91a und 104a, Abs. 4 ergänzt, die dem Bund die Möglichkeit gezielter Investitionshilfen gaben. Auf der Basis des Artikels 91a wurde das "Gemeinsame Regionale Aktionsprogramm" entwickelt, dessen rechtliche Grundlagen im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" von 1969 festgelegt sind.

Primäre Quellen, aus denen man raumordnungspolitische Zielvorstellungen des Bundes entnehmen kann, sind weiter das vorher erwähnte und am 8.4.1965 verabschiedete Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) und die Raumordnungsberichte der Bundesregierung. Die verschiedenen Entwürfe, die die Grundlage dieses Gesetzes bildeten, die unterschiedlichen Formulierungen der Ziele und der fehlende zeitliche Horizont für ihre Verwirklichung sowie die nicht weiter beschriebenen Instrumente sprechen dafür, daß man sich von Anfang an nicht darüber im Klaren war, was man eigentlich anstreben sollte, und "wie" man das "was" anstreben kann[1]. So ist im ersten Entwurf des erwähnten Gesetzes der Versuch unternommen worden, unter der Bezeichnung Raumordnungsaufgabe ein Leitziel zu formulieren: "Die Raumordnung hat die Aufgabe, unter Berücksichtigung der gesamtdeutschen Belange die bestmögliche allgemeine Entwicklung des Bundesgebietes in seiner Gesamtheit und der Ländergebiete im Hinblick auf die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernisse, sowie im Hinblick auf den Landbedarf der öffentlichen Hand, insbesondere für die Zwecke der Verteidigung, vorzubereiten und zu sichern"[2].
"Diese Formel hatte, zum Gesetz erhoben, die Regierung zu nichts anderem Verpflichtet als zu dem, was sie ohnehin bereits tat: Das Wohl des gesamten Bundesgebietes im Auge zu haben"[3].

---

1) Vgl. Storbeck, D.: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, In: Kyklos, Bd. 23 (1970), S. 105.
2) Entwurf eines Rahmengesetzes über Raumordnung, Antrag einiger Abgeordneter, Bundesdrucksache II/1956, vom 6.9.1955, § 1.
3) Zimmermann, H.: Zielvorstellungen in der Raumord-

Die Gründung des "interministeriellen Ausschusses für Raumordnung" und die Einberufung eines Sachverständigenausschusses für Raumordnung, die maßgeblich an der Entwicklung des Raumordnungsgesetzes vom 8.4.1965 beteiligt waren, konnten zwar die allgemeinen Leitbilder und Grundsätze der Raumordnungspolitik besser herausstellen und festlegen, die eigentlichen Ziele fanden aber keine klar abgegrenzte Definition.
In § 1 dieses Gesetzes wird das allgemeine Leitbild der Raumordnungspolitik des Bundes wiedergegeben und wie folgt beschrieben[1]:

- Beeinflussung der strukturellen Entwicklung des Raumes unter Berücksichtigung der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft;
- Berücksichtigung eines wiedervereinigten Deutschlands;
- Schaffung der Voraussetzung für die Zusammenarbeit im europäischen Raum;
- Berücksichtigung der Ordnung der Einzelräume, die sich in die Ordnung des Gesamtraumes einfügen soll und umgekehrt die Ordnung des Gesamtraumes, die die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen soll.

Diese Orientierungsaufgaben der Raumordnung beziehen sich hauptsächlich auf gewisse räumliche Dimensionen (z.B. Zusammenarbeit im europäischen Raum und die Wiedervereinigung Gesamtdeutschlands), ohne die Konsequenzen dieses Bezugs zu nennen. Gerade für die langfristig bindenden Regional- und Standortentscheidungen ist jedoch die ebenfalls langfristige Gültigkeit des Bezugsraumes der Entscheidung besonders wichtig[2].
In §2 des Raumordnungsgesetzes werden dann die Leitgedanken des §1 zwar näher interpretiert, jedoch kaum hinreichend bestimmt. Danach hat die Raumordnungspolitik

---

nungspolitik des Bundes, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd.17, Göttingen (1966), Heft 2, S. 227.

1) Vgl. das Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965, in: Bundesgesetzblatt Teil I, vom 21.4.1965, §1, S. 306 ff.

2) Vgl. Storbeck, D.: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, a.a.O., S. 107.

des Bundes folgende Aufgaben zu erfüllen[1]:

- Sicherung der Strukturen in Gebieten mit gesunden Arbeits- und Lebensverhältnissen;
- Verbesserung der Strukturen in Gebieten mit unausgewogenen Strukturen;
- Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten zur Erhaltung, Verbesserung oder Schaffung wirtschaftlich, sozial und kulturell ausgewogener Räume;
- Förderung und Entwicklung von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung in für die Bewohner zumutbarer Entfernung;
- Erhaltung und Sicherung der Land- und Forstwirtschaft als wesentlichen Produktionszweig der Gesamtwirtschaft;
- Förderung der Landeskultur;
- Verbesserung der Strukturen in ländlichen Gebieten, insbesondere Erhöhung des ökonomischen Leistungspotentials sowie Schaffung ausreichender Nebenerwerbsmöglichkeiten;
- Entwicklung von Gemeinden als Entlastungsorten für die Aufnahme von Wohn- und Arbeitsstätten in angemessener Entfernung von Verdichtungsgebieten;
- Sorge für die Pflege der Landwirtschaft, Sicherung der Wasserversorgung, Reinhaltung der Luft, Schutz der Allgemeinheit vor Lärmbelästigung.

3. Regionalpolitische Grundsätze des Bundes und der Länder

Die regionalpolitischen Zielvorstellungen lassen sich am besten aus den zwischen dem Bund und den Ländern vereinbarten "Grundsätzen der regionalen Wirtschaftspolitik"[2] entnehmen. Bei diesen Grundsätzen erhält das

---

1) Vgl. das Raumordnungsgesetz vom 8.4.1965,a.a.O., §2.
2) Vgl. Erster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1972-1975, Deutscher Bundestag, Drucksache VI/2451, Bonn, vom 29.6.1971, S.8; sowie: Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, Deutscher Bundestag, Drucksache V/2469, Bonn, vom 16.1.1968, S.5 ff.

Wachstumsziel wiederum eine zentrale Stellung. Das allgemeine Ziel der regionalen Wirtschaftspolitik ist es, "eine optimale Wirtschaftsstruktur zu schaffen und in allen Gebieten dafür zu sorgen, daß ungenutzte bzw. schlecht genutzte Produktionsfaktoren für das allgemeine Wirtschaftswachstum mobilisiert werden"[1].

Spzialpolitische Zielvorstellungen werden auch in diesen Grundsätzen hervorgehoben. So ist einmal von der Notwendigkeit der Schaffung besserer Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten die Rede, und sie verlangen außerdem, daß in Ausnahmefällen strukturelle Anpassungsprozesse verlangsamt werden sollen, wenn es dabei sonst zu sozial unerwünschten Rückwirkungen komme[2].
Auch bei der Verteilung der öffentlichen Mittel verlangen diese Grundsätze, daß Mittel aus den reicheren Regionen in solchen Regionen zur Verfügung gestellt werden, die aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, das ökonomische Wachstum voranzutreiben.

Während die Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik für elle Regionen der Bundesrepublik zu gelten haben, sollen die Maßnahmen, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" betrieben werden, nur den schwachstrukturierten Gebieten und Problemgebieten zugute kommen. Eine nähere Betrachtung dieser Grundsätze läßt zwei kritische Bemerkungen zu. Sie können einmal, trotz ihres Anspruches, für alle Gebiete der Bundesrepublik zu gelten, nur einen Beitrag zur Linderung der Probleme strukturschwacher Gebiete liefern. Ihre Instrumente beinhalten keine direkten Maßnahmen zur Minderung der Probleme der Verdichtungsräume. Diese Maßnahmen sind zweitens insgesamt

---

1) Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, a.a.O., Zif. 4, S. 5. Sowie:
Vgl. Engelen-Kefer, U.: Regionale Strukturpolitik, eine kritische Betrachtung aus gewerkschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des Deutschen Gewerkschaftsbundes (WSI), 27, (1974), S. 139.

2) Vgl. Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, a.a.O., Zif. 8, S. 5.

wachstumsorientiert[1] und können nur bedingt zur Erreichung der Elemente einer besseren Lebensqualität, insbesondere in Verdichtungsräumen, beitragen. Die Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgaben sind wiederum so weit gestreut, daß sie kaum die erhoffte Wirkung erzielen können.

4. Grundsätze der Landesplanung in Niedersachsen

Aufgrund der föderalistischen Staatsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland stehen die einzelnen Landespläne im Mittelpunkt raumwirksamer Maßnahmen und Aktivitäten.
Die Idee der Landesplanung hatte schon vor der Gründung der Bundesrepublik einen festen Platz in theoretischen Überlegungen der deutschen Regionalwissenschaftler und in der Praxis der Raumplaner in Deutschland[2]. Die Landesplanung wurde dann durch die Verordnung vom 15. Februar 1936 (RGBl. I, S. 104) gesetzlich verankert[3].

In Niedersachsen nahm man nach Beendigung des Krieges die Landesplanungsarbeit wieder auf. In einem Erlaß vom 15. August 1945 wies der Oberpräsident der Provinz von Hannover darauf hin, daß die Meldepflicht zwecks Regelung des Landbedarfes der öffentlichen Hand auf die

1) Vgl. Albert, W.: Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Teil III.A, hrsg. von Eberstein, H.H., Köln 1971, S. 1 ff.
Ders.: Wirtschaftsförderung als Regionalpolitik, in: Finanzpolitik und Landesentwicklung, Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsbericht, Bd. 84, Hannover 1971, S. 21 ff.; sowie:
Vgl. Mehrländer, H.: Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Teil V.A, a.a.O., S. 1 ff.

2) Vgl. u.a. Burkhard-Klamroth, H.: Organisation und rechtliche Grundlagen der Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin, Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung, Bonn - Bad Godesberg, März 1952 (Manuskript), S. 1 ff. Sowie:
Vgl. Ley, N.: Landesplanung, in: Handwörterbuch für Raumforschung und Raumordnung II, J-Ra, Hannover 1970, S. 1713-1734.

3) Vgl. Burkhard-Klamroth, H.: Organisation und rechtliche Grundlagen der Landesplanung, a.a.O., S. 48 ff.

provinziellen Spitzenbehörden und Spitzenorganisationen übergegangen sei[1].

In einem Erlaß vom 16. Januar 1948 des niedersächsischen Ministers des Inneren wurde die Wichtigkeit der Meldepflicht und die Wirksamkeit des Erlasses vom 15. August 1945 noch einmal bekräftigt. Die neu gebildete Landesregierung bestätigte außerdem die Regelung der Aufgaben und der Organisation der Landesplanung im Sinne des Erlasses des Oberpräsidenten von Hannover vom 4. Juli 1946.
Für eine zweckmäßige Durchführung der in diesem Erlaß genannten Aufgaben sollte ein für diesen Zweck errichtetes niedersächsisches Amt für Landesplanung beim niedersächsischen Ministerium des Inneren Sorge tragen.
Nach jahrelangen Diskussionen und Auswertungen der bisherigen Ergebnisse der Landesplanungsarbeit in der Landesverwaltung beschlossen die Verantwortlichen, das niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) am 30. März 1966 zu verabschieden.
Als primäre Aufgabe wurde nach §1 dieses Gesetzes erklärt, daß die Landesplanung die Entwicklung des Landes und seiner Teile unter Beachtung der natürlichen Gegebenheiten und unter Berücksichtigung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernisse in einer Weise fördern soll, die der Gesamtheit und dem einzelnen am besten dient[2].
Außerdem soll die Landesplanung, so §2, der Vorbereitung und Sicherung von Raumordnungsentscheidungen dienen und die Entwicklung entsprechend einem Landesraumordnungsprogramm beeinflussen[3].
Als eine weitere Aufgabe der Landesplanung nennt das NROG die Notwendigkeit der Abstimmung von Planungen verschiedener Systemebenen und ihrer Koordination[4].

---

1) Vgl. ebenda, §4, S. 3.
2) Vgl. Das niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung, in: Landesplanung und Raumordnung, hrsg. von Ulrich,W. und Lander,H., §1, Hannover 1966, S. 2.
3) Vgl. ebenda, §2.
4) Vgl. ebenda, §4, S. 3.

Die obigen Grundsätze des niedersächsischen Landesplanungsgesetzes enthalten, ähnlich wie bei den Zielformulierungen in den Gesetzen des Bundes, zahlreiche Leerformeln. So werden hier wie dort mit der umfassenden Komplexität der wirtschaftspolitischen Bereiche die einzelnen Zielsetzungen zwar untereinander aggregiert, die einzelnen Ziele bleiben jedoch mehrdimensional und unpräzise[1].

Das Landes-Raumordnungsprogramm vom 18. März 1969, das in Anlehnung an das niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung aufgestellt wurde, sollte eine Konkretisierung der Ziele der Landesplanung mit sich bringen. Jedoch legt dieses Programm in der Fassung vom 3. April 1973 die angestrebte Landesentwicklung lediglich in den Grundzügen fest und enthält keinen zeitlichen Horizont für die Verwirklichung der Ziele. Dennoch beschreibt dieses Programm die eigentliche Konzeption der Landesregierung für die künftige Entwicklung und Planung, die aus großräumiger Sicht für das ganze Land und für bestimmte Landesteile von Bedeutung sind.

Nachfolgend werden die wichtigsten Ziele dieses Programms dargestellt, die für diese Untersuchung relevant sind[2]:

- Die Raumordnung soll dazu beitragen, die Leistungskraft der Wirtschaft (einschließlich der Landwirtschaft) zu stärken, um eine ausgeglichene Wirtschaftsstruktur zu erreichen. Die Mobilität der Arbeitskräfte soll durch Schaffung günstiger Voraussetzungen erhöht werden.
- Zur Verbesserung der Daseinsvorsorge ist die Entwicklung von zentralen Einrichtungen auf eine Auswahl von Standorten zu konzentrieren.
- Langfristiges wirtschaftliches Wachstum und technische

---

1) Vgl. Storbeck, D.: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, a.a.O., S. 109.

2) Vgl. Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen, Fassung vom 3. April 1973, Schriften der Landesplanung in Niedersachsen, hrsg. vom niedersächsischen Minister des Inneren, Hannover 1973, S. 4 ff.

Entwicklung setzen erhebliche Maßnahmen für Forschung und Bildung voraus. Die zentralen Orte sind daher bevorzugt mit Schulen aller Art und anderen kulturellen Einrichtungen auszustatten.

- Die vorrangige Entwicklung von Arbeits- und Wohnstätten ist auf eine Auswahl von Räumen (Schwerpunktsräumen) zu konzentrieren. Innerhalb dieser Räume ist die Entwicklung ebenfalls auf bestimmte Schwerpunkte zu konzentrieren.
- Mit Rücksicht auf die wachsende Bedeutung der Freizeit sind ausreichende Erholungsräume zu sichern und zu entwickeln.
- Die zunehmenden wechselseitigen Beziehungen zwischen den Bereichen, die dem Wohnen, dem Arbeiten, der Versorgung und der Erholung dienen, sollen zeitsparend und sicher abgewickelt werden. Die Verkehrsverbindungen zwischen Schwerpunktsräumen, zentralen Orten und Erholungsräumen sowie ihre Anbindung an übergeordnete Verkehrswege sind zu verbessern; dabei ist das Zusammenwirken aller Verkehrsmittel zu berücksichtigen.

B. Ziele und Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik und theoretische Modelle ihrer Einsatzmöglichkeiten

Um eine Begriffsverwirrung zu vermeiden, wird hier eine Unterscheidung zwischen den beiden Begriffen Raumordnungspolitik und Regionalpolitik getroffen, sie werden deshalb nicht synonym, wie einige Autoren es tun, gebraucht[1]. Die Raumordnungspolitik wird als ein Oberbegriff verstanden für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Sie befaßt sich vorwiegend mit ordnungspolitischen Vorstellungen und Leitbildern und verfolgt deshalb neben ökonomischen auch metaökonomische Ziele. Hat die Regionalpolitik die gleichen Vorstellungen zum Inhalt, so ist sie ein Unterbegriff der Raumordnungspolitik, und nur so können die Ansätze und die Probleme der beiden Bereiche ähnlich sein.

Diese Entscheidung ist auch insofern wichtig, als das niedersächsische Landes-Entwicklungsprogramm die beiden Begriffe nicht synonym als staatliches Handeln zur Beeinflussung regionalwirtschaftlicher Entwicklungen verwendet. Diese Entscheidung bringt jedoch einige Probleme bei der Formulierung der Ziele der Regionalpolitik mit sich.

Versteht man unter der regionalen Wirtschaftspolitik die wirtschaftliche Dimension der Raumordnungspolitik, so wird sie zu einem zentralen Bestandteil der Raumordnungspolitik erklärt. Der Raumordnungspolitik wird in der Regel ein umfassender gesellschaftspolitischer Zielkatalog zugewiesen (vgl. Abschnitt A II 2 dieser Untersuchung); innerhalb dieses Zielkatalogs besitzt jedoch das Ziel einer interregionalen Reduzierung der Unterschiede der Lebensbedingungen und der Wohlfahrt der Bevölkerung, sowie der Verbesserung der Lebensqualität eine Vorrangstellung.
Versteht man dagegen unter regionaler Wirtschaftspoli-

1) Vgl. Brösse, U.: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 33.

tik die "Regionalisierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik"[1], so benötigt die Regionalpolitik ein flächendeckendes Raster von Regionen. Die regionale Wirtschaftspolitik befaßt sich demnach mit den sozio-ökonomischen Besonderheiten und Problemen von Regionen, um mit Hilfe eines regional differenzierten Einsatzes wirtschaftspolitischer Mittel gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen effizienter erreichen zu können. Die regionale Wirtschaftspolitik ist hier vor allem wachstumspolitisch orientiert, d.h. an einer Ausschöpfung der in den einzelnen Regionen vorhandenen Produktionsfaktoren orientiert, allerdings unter der Nebenbedingung einer Verringerung interregionaler Entwicklungsunterschiede ausgerichtet.

Im folgenden werden, bevor die wichtigsten Ziele der Regionalpolitik behandelt werden, zunächst die Probleme der Zielformulierung in der Regionalpolitik dargestellt.

I. Zielproblematik und wichtigste Ziele der Regionalpolitik

1. Ziel-Mittel-Charakter in der Regionalpolitik

In der obigen Einführung wurde die Regionalpolitik definiert als ein integrierter Bestandteil der Gesamtpolitik für Wirtschaft und Gesellschaft. Diese Definition erlaubt einmal die Einfügung der Regionalpolitik in das jeweilige Wirtschaftssystem eines Staates, d.h., daß sie "nur mit 'systemkonformen' Mitteln betrieben werden darf"[2]. Sie bedeutet außerdem, daß "die Zielsetzungen und ordnungspolitischen Grundsätze der allgemeinen Wirtschaftspolitik auch für die regionalpoli-

---

1) Storbeck, D.: Regionale Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. 3, 2. Auflage, Hannover 1970, Sp. 2622. Sowie: Vgl. Peters, H.G.: Regionale Wirtschaftspolitik und Ziel-System-Konformität, Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 7, Hannover 1971, S. 3.

2) Lauschmann, E.: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, a.a.O., S. 190 (Hervorhebung im Original).

tischen Maßnahmen verbindlich [sind] und es grundsätzlich nur darauf [ankommt],daß die regionalen Implikationen der verschiedenen Zielkonzepte richtig erkannt bzw. abgeschätzt werden, um die regionalpolitischen Maßnahmen entsprechend ansetzen zu können"[1].
In der Regionalpolitik lassen sich, so wie in der allgemeinen Wirtschaftspolitik, vereinfachend Ziel-Mittel-Hierarchien entwickeln, an deren Spitze sogenannte letzte, aus dem Bereich des politischen Entscheidungsträgers vorgegebene Ziele bzw. Zielsysteme stehen. Aus diesem Grunde und weil eine vollständige Erfassung der Ziel-Mittel-Relationen innerhalb der Regionalpolitik gegenwärtig nicht möglich erscheint, ist stets die Einordnung bestimmter regionaler Variablen in die Kategorie der regionalpolitischen Instrumente problematisch. Das vor allem, weil diese Instrumente mit Bezug auf den Einsatz zeitlich vor- bzw. systematisch untergeordneter Mittel Zielcharakter tragen [2]. Das bedeutet, daß der Zielbegriff in einem regionalpolitischen Ziel-Mittel-System immer relativ ist, so daß Ziele wiederum Mittel für übergeordnete Ziele sein können[3]. Deshalb und weil die Regionalpolitik eine Teilpolitik der allgemeinen Wirtschaftspolitik in einer Volkswirtschaft ist, beeinflussen die jeweilig eingesetzten Instrumente der Regionalpolitik interdependent die Zielvariablen anderer Teilgebiete und Ziel-Mittelhierarchien der Wirtschaftspolitik. So üben z.B. Entscheidungen in den Bereichen Agrar-, Finanz- und Wachstumspolitik Einflüsse auf die Instrumente der Regionalpolitik aus und bringen sowohl positive, aber auch negative Impulse für die wirtschaftlichen und strukturell-räumlichen Gegebenheiten der einzelnen Teilräume bzw. des Gesamtraumes mit sich.
Diese wechselseitige Beeinflussung besteht allerdings

---

1) Ebenda.
2) Vgl. Funck, R.: Instrumente der Regionalpolitik, a.a.O., S. 111.
3) Vgl. Brösse, U.: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 34 ff.

auch partiell in der Regionalpolitik. Entscheiden sich die politischen Entscheidungsträger für bestimmte Ziele und deklarieren sie als sogenannte Ober- oder Leitziele, so dienen alle anderen Ziele in einem Zielsystem, das "die Zielinterdependenzen berücksichtigt"[1], als Unterziele bzw. Mittel. Allerdings läßt sich in einem Zielsystem nicht immer eindeutig bestimmen, welches Ziel Vorziel und welches Unterziel Mittel ist. Aus diesem Grunde kann ein Zielsystem der Regionalpolitik niemals eindeutig in der Form aufgestellt werden, daß jede Zielvariable eine einzige und genau fixierte Stellung in der Hierarchie hat[2].

Trotz dieser Probleme lassen sich Zielsysteme durch eine Zusammenfügung aller in interdependenten Beziehungen stehenden Ziele der Regionalpolitik in eine hierarchische Anordnung entwickeln. Diese Zielhierarchien[3] sind jedoch sehr formal und zu einfach, um der komplexen räumlichen Wirklichkeit entsprechen zu können.

Nach der herrschenden Meinung in der Literatur bildet das Ziel einer optimalen Raumnutzung (siehe S.29) in einer Volkswirtschaft das oberste Ziel aller raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen[4]. Dieses Ziel steht außerdem im Vordergrund der praktischen Regionalpolitik und raumbedeutsamen Gesetzgebungen in der Bundesrepublik

---

1) Brösse, U.: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 88.
2) Vgl. ebenda, S. 89.
3) Vgl. in diesem Zusammenhang die Ziel-Mittel-Systeme bei Müller, J.H.: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969, S. 61 ff.
Brösse, U.: ebenda, S. 91 ff.
Funck, R.: Instrumente der Regionalpolitik, a.a.O., S. 112 ff.
4) Vgl. in diesem Zusammenhang folgende Literatur:
Storbeck, D.: Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung, a.a.O., S. 20 ff.
Zimmermann, H.: Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, a.a.O., S. 225-247.
Brösse, U.: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 94.
Dittrich, E.: Vom Primat der Raumordnung, in: Informationen des Instituts für Raumforschung, Nr. 35/36 Jg. (1953), Bad Godesberg 1953, S. 363-370.

Deutschland[1].
Ein Optimum der Raumnutzung kann volkswirtschaftlich nur bei Vorhandensein folgender Bedingungen entstehen[2]:

- Wenn die einzelnen Regionen einer Volkswirtschaft integriert sind, so daß keine sozialen, politischen, ökonomischen Hindernisse und Hemmnisse zwischen den Teilnehmern des Wirtschaftsprozesses bestehen (Integrationsziel),
- wenn die Volkswirtschaft eine Tendenz aufweist, die zur Angleichung ihrer Teilräume führt in bezug auf das Niveau der wirtschaftlichen Strukturen, auf Wohlstands- und Versorgungsunterschiede (Angleichungs- und Gerechtigkeitsziel),
- wenn die Volkswirtschaft ein stetiges und angemessenes Wachstum garantiert (gesamtwirtschaftliches Wachstumsziel),
- wenn die Volkswirtschaft einen hohen Beschäftigungsstand erreicht (Beschäftigungsziel),
- wenn sie eine optimale funktionale räumliche Zuordnung nach Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Kultur und Erholung einleitet (funktionales räumliches Zuordnungsziel),
- wenn die Volkswirtschaft die Natur und Umweltbedingungen schützt (das Ziel des Natur- und Umweltschutzes),
- wenn die Volkswirtschaft die Koordination, Information und Organisation im öffentlichen Bereich und durch Regionalabgrenzung garantiert (formale und organisatorische Ziele).

Bei einer Zusammenfügung der Ziele, die als Bedingungen zur Erzielung eines gesamträumlichen Optimums dienen, entsteht ein Zielsystem, das als "räumlich koordiniertes Zielsystem"[3] bezeichnet werden kann. In einem

---

1) Vgl. Das Raumordnungsgesetz vom 8.4.1965 §2, Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1974, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/3582, S. 20 ff.
2) Vgl. Brösse, U.: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 94 ff.
3) Müller, J.H.: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 61.

solchen Zielsystem werden wiederum alle anderen Ziele, die eine Erreichung oder eine Annäherung an die oben genannten Ziele ermöglichen, als Unterziele bzw. Mittel der regionalen Wirtschaftspolitik gekennzeichnet.

Diese Unterziele werden wie folgt beschrieben:

- Beim Integrationsziel dominiert als Unterziel bzw. Mittel vor allem: Das Ziel eines stetigen und angemessenen Wachstums in den einzelnen Regionen, Erhöhung der Mobilität durch Ausbau der Verkehrswege und des Ausbildungsstandes der Bevölkerung.
- Beim Ziel eines gesamtwirtschaftlichen Wachstums dienen vor allem als Unterziel: Erhöhung der regionalen Produktivität, stetiges und angemessenes Wachstum in den einzelnen Regionen, Förderung des Strukturwandels, Beeinflussung der Mobilität der Arbeit und des Kapitals, Nutzung des technischen Fortschritts.
- Beim Ziel einer optimalen funktionalen räumlichen Zuordnung gelten als Unterziele: Räumliche Arbeits- und Funktionsteilung, Beeinflussung der Standortwahl der Unternehmer und Arbeitnehmer, Beeinflussung der Mobilität der Arbeit und des Kapitals, optimale Bodennutzung usw.
- Beim Angleichungsziel können vor allem die Beeinflussung des Strukturwandels sowie das Ziel eines stetigen und angemessenen Wachstums in den einzelnen Regionen als Unterziele dienen.

Ähnlich wie bei diesen Zielen kann man auch Ziel-Mittel-Relationen für die übrigen Ziele herstellen.

Aus der Sicht der Regionen, besonders der Problem- und schwachstrukturierten Regionen können andere Ziele unter Beachtung des gesamträumlichen Optimums eine höhere Priorität genießen. Die Regionalpolitik verfolgt in solchen Regionen vor allem Ziele, die auf eine Minderung der bestehenden räumlichen Disparitäten zwischen diesen und Präferenzregionen bzw. dem Gesamtraum, ausgerichtet sind[1]. Diese speziellen Ziele der Regional-

1) Vgl. Brösse, U.: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 90 und S. 92.

politik in den einzelnen Regionen können analog den gesamträumlich orientierten Zielen in einem Zielsystem dargestellt werden. In diesem Zielsystem dominieren dann Ziele, die sich als Lösungen für spezifische regionale Probleme anbieten.
Theoretisch kann man die beiden Zielsysteme, besonders wenn sie auf das Leitziel eines gesamträumlichen Optimums ausgerichtet sind, in bestimmten Grenzen als komplementär ansehen[1]. Praktisch jedoch stehen oft viele regionalpolitische Zielvorstellungen in einem antagonistischen Verhältnis zu Zielen des gesamträumlichen Optimums.
Um dieses Problem zu umgehen[2], werden im folgenden die wichtigsten Ziele der Regionalpolitik selektiv dargestellt.

2. Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik

2.1. Regionalisiertes Gerechtigkeitsziel

Die Regionalisierung des Gerechtigkeitsziels zielt vor allem darauf ab, extreme interregionale Differenzen im durchschnittlichen Pro-Kopf-Realeinkommen zu vermeiden, zu verringern und gar abzubauen[3].
Damit soll in den Regionen einer Volkswirtschaft eine im Vergleich zum Bundesdurchschnitt als ausreichend empfundene Wohlfahrtssituation erreicht werden. Dieses Ziel stellt deshalb darauf ab, "das durch das allgemeine Gerechtigkeitsziel verbürgte 'Recht auf angemessenes Einkommen' an irgendeinem Ort innerhalb der nationalen Volkswirtschaft um ein qualifiziertes Recht auf angemessenes Einkommen innerhalb eines Teilgebietes dieser Volkswirtschaft, eben der 'Region' zu ergänzen"[4].

---

1) Vgl. Brösse, U.: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 90.
2) Hier wird auf folgende Literatur aufmerksam gemacht: Siebert, H.: Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität, Tübingen 1970, S. 86 ff.
3) Vgl. Schneider, H.K.: Über die Notwendigkeit der regionalen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 4 ff.
4) Biel, D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 3.

Neben dem Indikator "Pro-Kopf-Realeinkommen" spielt, bei der Verwirklichung regionalisierten Gerechtigkeitsziels, die Ausstattung einer Region mit Infrastruktureinrichtungen eine zentrale Rolle.

Die beiden Unterziele des regionalisierten Gerechtigkeitsziels, d.h. annähernd gleiches Pro-Kopf-Realeinkommen und ausreichende Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen, bilden außerdem die Voraussetzung zur Erreichung des raumordnungspolitischen Leitziels der annähernd gleichwertigen Lebensbedingungen in den Regionen des Bundesgebiets.
Die Verfolgung der beiden Unterziele: Angleichung des realen Pro-Kopf-Einkommens und Angebot an Infrastruktureinrichtungen in allen Regionen bringt für die Regionalpolitik erhebliche Probleme mit sich.
So ist es einmal wichtig festzustellen, daß eine Steigerung des realen Einkommens bzw. der Nettoproduktion in einer Region nur dadurch zu erreichen ist, sieht man vom Finanzausgleich zwischen reicheren und ärmeren Regionen ab, wenn die regionale Produktivität der vorhandenen Arbeitsplätze erhöht wird und neue Arbeitsplätze mit höherer Produktivität geschaffen werden[1]. Dadurch wird sich die Konkurrenzsituation der gemeinten Region gegenüber den anderen Regionen verbessern, und dadurch kann diese Region mehr Güter und Dienste in andere Regionen exportieren und auf diese Weise von der Einkommens- und Nachfrageentwicklung der wirtschaftsstärkeren Regionen profitieren. Eine solche Strategie wird von Biel angebots- und wachstumsorientierter Ansatz genannt[2].
Die Erhöhung der Produktivität bzw. der Nettoproduktion in einer Problemregion hängt primär von der Höhe der finanziellen Hilfen und Aufwendungen ab, die im Rahmen des Finanzausgleiches von den reicheren Regionen entzogen und den ärmeren Regionen zur Verfügung gestellt werden. Mit anderen Worten versucht diese Strategie eine Angleichung des Pro-Kopf-Realeinkommens

1) Vgl. Biel, D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 5.
2) Vgl. ebenda.

dadurch zu erreichen, daß sie eine bewußte Reduzierung der Wachstumschancen in den reichen Regionen und damit eine Senkung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate zugunsten von mehr interregionaler Verteilungsgerechtigkeit in Kauf nehmen[1].

Bei der Verfolgung der zweiten Variante des regionalisierten Gerechtigkeitsziels, d.h. einer Erreichung von mehr interregionaler Gerechtigkeit durch eine Angleichung des Angebots an Infrastruktureinrichtungen in allen Regionen, muß noch erwähnt werden, daß es nicht sicher ist, ob eine stärkere Berücksichtigung der Problemgebiete bei der Planung neuer Infrastrukturinvestitionen diesem Ziel dienlich ist. Die Investitionen im Bereich der Bildungspolitik z.B. erhöhen die Mobilität der Menschen in beruflicher und räumlicher Hinsicht, und die Verbesserung der Verkehrseinrichtungen kann diese Mobilität, insbesondere in räumlicher Hinsicht, noch verstärken. "Daher kommt es sehr auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen sowie auf ein 'Klima' an, das den Erfolg der Infrastrukturinvestitionen sichern hilft. Zunächst erhöht jede regionalpolitische Maßnahme den Freiheitsgrad der davon Betroffenen, ihre Reaktionen liegen meistens nicht in der Macht der Politik"[2].

Aus diesen Überlegungen ist es zweckmäßiger und leichter realisierbar bei der Verfolgung des Gerechtigkeitsziels, insbesondere bei einer Angleichung des Pro-Kopf-Realeinkommens, die Forderung darauf zu beschränken, daß die Einkommensunterschiede pro Kopf zwischen Problemgebieten und einer Referenzregion oder dem Landesdurchschnitt zumindest nicht höher werden. Gefordert wird also entweder "eine Angleichung der Einkommenszuwachsraten"[3] oder aber, daß die Zuwachsrate des Einkommens pro Kopf in der Problemregion die Steigerungsrate des Einkommens in der Vergleichsregion oder

---

1) Vgl. Biel, D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 5.
2) Hansmeyer, K.-H.: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 39 (Hervorhebung im Original).
3) Funck, R.: Instrumente der Regionalpolitik, a.a.O., S. 114.

die durchschnittliche Zuwachsrate des Einkommens des Gesamtraumes übersteigt[1]. Nur auf diese Weise kann eine Entleerung der Problemgebiete bzw. eine Abwanderung der Produktionsfaktoren verhindert werden. Allerdings fehlen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik bislang die erforderlichen Instrumente, um eine Angleichung der Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens in den Regionen herbeizuführen. Darüberhinaus ist zu bemerken, daß Einkommensunterschiede nicht unbedingt mit Wohlstandsunterschieden gleichzusetzen sind, da ein echter einheitlicher Bewertungsmaßstab zur Berechnung eines durchschnittlichen Warenkorbes als Folge regionaler Preisunterschiede fehlt[2]. Außerdem wird die zu starke Regionalisierung des Angleichungsziels generell kritisiert.

2.2. Regionales Stabilitätsziel

Aus ökonomischen und außerökonomischen Gründen sind die Branchen unterschiedlich auf die einzelnen Regionen einer Volkswirtschaft verteilt. In einigen Regionen dominieren entweder eine einzige Branche oder einige Branchen, die vom Strukturwandel negativ betroffen sind. Eine solche Lage einer monostrukturierten Branche kennzeichnet oft die wirtschaftlichen Verhältnisse der peripheren Regionen[3]. Deshalb wirken sich wirtschaftliche Instabilitäten struktureller und konjunktureller Art in solchen Problemregionen stärker aus. So führen die sich im Zuge des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozesses bildenden Strukturveränderungen in diesen Regionen zu größeren Einbußen des wirtschaftlichen Wachstums und stärkerer Vernichtung der vorhandenen Arbeitsplätze als in den Ballungsräumen.

---

1) Vgl. Giersch, H.: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Göttingen, Bd. 14 (1963), S. 388 ff.
2) Vgl. Schneider, H.K.: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 5. Sowie: Hansmeyer, K.-H.: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 40.
3) Vgl. in diesem Zusammenhang: Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1974, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/3582, S. 20 ff.

Außerdem rufen gesamtwirtschaftliche Konjunkturschwankungen in den Problemregionen größere Auswirkungen hervor, da konjunkturell gefährdete Branchen und/oder Zweigbetriebe hier überproportional vertreten sind[1].

Umgekehrt nimmt ihrerseits die konjunkturelle und strukturelle Entwicklung der Branchen in den einzelnen Regionen, allerdings in schwächerem Umfang, Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche Stabilität einer Volkswirtschaft.

Aus diesen Gründen soll die Regionalpolitik das Ziel verfolgen, regionale Konjunktur- und Strukturkrisen abzuschwächen oder sogar ganz zu vermeiden, damit regionale Arbeitsplätze nicht gefährdet werden und die relative Einkommenssituation von Regionen nicht verschlechtert wird.

In diesen monostrukturierten und/oder branchenmäßig gefährdeten Regionen "kann nur eine Diversifikation des regionalen Produktionsprogramms im Bereich der sog. Basisproduktion, d.h. in der für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Teilräume entscheidenden Produktion von Gütern für den regionalen Export, die Stabilität der regionalen Produktion und Beschäftigung bewirken"[2].

Allerdings bleibt völlig offen, ob die Stabilisierung der Zustände in diesen Regionen nur "aus Gründen einer Konjunkturstabilisierung des regionalen Einkommens angestrebt werden sollte"[3], oder ob bei der Verfolgung dieses Ziels metaökonomische Überlegungen, z.B. "Entwicklung bzw. Erhaltung des Wirtschaftsraumes als 'Kulturlandschaft'"[4] die entscheidende Rolle spielen.

---

1) Vgl. Biel, D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 6.
2) Schneider, H.K.: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 6.
3) Ebenda.
4) Hansmeyer, K.-H.: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 42 (Hervorhebung im Original).

2.3. Ziel des regionalen wirtschaftlichen Wachstums

Nach bisheriger Behandlung der beiden vorangegangenen Ziele wurde deutlich, daß dem wirtschaftlichen Wachstum in gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht nur eine zentrale Bedeutung zukommt, sondern es schafft auch sowohl gesamtwirtschaftlich als auch raumbezogen die Voraussetzungen für die Verfolgung anderer behandelter Ziele.

So ist weder eine Erhöhung des Angebots an Infrastruktureinrichtungen noch eine Verbesserung der Wirtschaftsstrukturen mit dem Ziel einer Beseitigung der monostrukturierten Produktionsweise in manchen Regionen, noch eine Erhöhung des Pro-Kopf-Realeinkommens in den Problemgebieten ohne eine Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums denkbar.

Das Ziel eines optimalen und stetigen Wachstums in gesamtwirtschaftlicher Sicht[1] kann jedoch nicht dadurch erreicht werden, daß versucht wurde, mit Hilfe der regionalpolitischen Maßnahmen in allen Teilräumen einer Volkswirtschaft die jeweils höchstmögliche Wachstumsrate anzustreben[2]. Die Regionalpolitik erhält vielmehr die Aufgabe, zu erklären, wie und inwieweit die einzelnen Regionen einen Beitrag zur Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums zu leisten haben. Die Beant-

---

1) Das Wachstumsziel ist eines der vier globalen Ziele, die die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland gleichzeitig zu verfolgen hat. So ist in dem "Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" vom 14.8.1963 und in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates vom 8.11.1967 die Rede davon, daß die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung und unter Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigungsgrad, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum zu verfolgen hat (vgl. Jahresgutachten 1967/68 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stabilität im Wachstum), Stuttgart, Mainz 1967, S. 248 ff.

2) Vgl. Schneider, H.K.: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 6.

wortung einer solchen Frage in ihrem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang hängt vor allem von der Einordnung der Regionalpolitik in den Rahmen einer globalen Wachstumspolitik ab. Versucht eine Region über die Maßnahmen der Regionalpolitik die Produktivität der Produktionsfaktoren zu erhöhen, so ist die Regionalpolitik "produktivitäts-[1] und wachstumsorientiert"[2]. Tut sie das, so haben die in Frage kommenden Maßnahmen darauf abzuzielen, die Voraussetzungen zu schaffen, die gesamtwirtschaftlich optimale regionale Wachstumsraten ermöglichen ("regionale Implikationen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums"[3].

Diese Voraussetzungen können kurzfristig durch Maßnahmen der Verbesserung der Standortqualität (Infrastrukturinvestitionen, Förderung der Industrieansiedlung, direkte finanzielle Anreize usw.) und ähnliche Maßnahmen, die eine "optimale Allokation der Produktivkräfte im Raum"[4] erlauben, geschaffen werden.
Langfristig hängen jedoch die Beiträge der einzelnen Regionen einer Volkswirtschaft zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum davon ab, ob das Entwicklungspotential einer Region positiv oder negativ ist. Das regionale Entwicklungspotential wird hier definiert "als dasjenige Pro-Kopf-Produkt (Regionalprodukt), ... das eine Region bei optimaler Nutzung aller ihr zur Verfügung stehender Ressourcen erzielen kann"[5]. Das regionale Entwicklungspotential mißt also die "Produktivität einer bestimmten Investitionssumme"[6] in einer Region. Diese Produktivität kann jedoch je nach Ausstattung der einzelnen Regionen mit natürlichen, gesellschaftlichen,

---

1) Jürgensen,H. und Voigt,H.-C.: Produktivitätsorientierte Regionalpolitik als Wachstumsstrategie, Göttingen 1965, S. 79 ff.
2) Marx, D.: Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Göttingen 1966, S. 45 ff.
3) Schneider, H.K.: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 4.
4) Giersch, H.: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, a.a.O., S. 387.
5) Biel, D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 4.
6) Giersch, H.: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, a.a.O., S. 394.

räumlichen und strukturellen Potentialfaktoren unterschiedlich sein[1].

Biel rechnet folgende Ressourcen zu den wichtigsten Potentialfaktoren in einer Region:

- Regionale Wohnbevölkerung als Basisbestand an ungelernten und ausgebildeten Arbeitskräften[2] (Bevölkerungs- und Erwerbspotential),
- Infrastruktureinrichtungen in einer Region als Faktoren der Standortqualität und Vorleistungen für private Produktion[3],
- Agglomeration: räumliche Konzentration von Bevölkerung und wirtschaftlichen Aktivitäten[4],
- sektorale Wirtschaftsstruktur; d.h. die strukturelle Zusammensetzung einzelner Wirtschaftssektoren in ihrem Verhältnis zueinander und im Verhältnis ihrer Beiträge zum Sozialprodukt in einer Region[5].

Diese Faktoren sind für die Bestimmung des regionalen Entwicklungspotentials deshalb wichtig, weil sie zum größten Teil immobil und unteilbar sind. Deshalb würde bei einer Verknappung eines (oder einer Gruppe) von diesen Potentialfaktoren ein Engpaß entstehen, der zu einer Limitation des regionalen Entwicklungspotentials führen würde. Dadurch würden gleichzeitig alle anderen Potentialfaktoren dementsprechend unausgenützte Kapazitäten aufweisen[6].

Umgekehrt weisen die mobilen Produktions- und Potentialfaktoren (z.B. privates Kapital) vergleichsweise einen zu hohen Mobilitätsgrad auf, der bei ihrer regionalen Verknappung nicht zur Einschränkung der regionalen Produktivität führt. "Die Investitionsmöglichkeiten einer Region sind deshalb ... nicht durch das regionale Angebot an Ersparnissen beschränkt, weil solches Kapital

---

1) Vgl. Biel, D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 14.
2) Vgl. ebenda, S. 33 ff.
3) Vgl. ebenda, S. 40 ff.
4) Vgl. ebenda, S. 51 ff.
5) Vgl. ebenda, S. 55 ff.
6) Vgl. ebenda, S. 22.

in ausreichendem Maße importiert werden kann, wenn es in Kombination mit anderen Potentialfaktoren einen entsprechenden Ertrag verspricht"[1].

Nach dieser Darlegung und unter der Beachtung der unterschiedlichen Ausstattung der einzelnen Regionen mit regionalen Potentialfaktoren kann die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten der realen Nettoproduktion je nachdem entweder durch eine Erhöhung oder Reduktion des Faktoreneinsatzes in den einzelnen Regionen erfolgen. Die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate steigt, wenn die Grenzwertproduktivität einer zusätzlich eingesetzten Kapitalsumme (oder Arbeitsmenge) das in der Volkswirtschaft herrschende Kapitalzinsniveau (oder Lohnsatzniveau) übersteigt[2]. Umgekehrt sinkt die gesamtwirtschaftliche Zuwachsrate des realen Sozialproduktes, wenn die Grenzproduktivität einer zusätzlich eingesetzten Faktormenge das in der Volkswirtschaft herrschende Kapitalzinsniveau bzw. Lohnsatzniveau unterschreitet.

Der mobile Potentialfaktor, das Kapital, müßte also nach diesem Kriterium nur in die Regionen gelenkt werden, in denen die letzte zusätzlich investierte Einheit des Realkapitals den größten gesamtwirtschaftlichen Produktionszuwachs erbringt. "Regionales Investitionskriterium wäre demnach der Ausgleich der Grenzproduktivität des Produktionsfaktors Kapital in allen Regionen einer Volkswirtschaft"[3].

3. Zielbeziehungen

Sowohl zwischen den Zielen der Regionalpolitik und den Zielen der allgemeinen Wirtschaftspolitik als auch zwischen den einzelnen Zielen der Regionalpolitik selbst bestehen zahlreiche komplementäre oder kon-

1) Biel, D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 31.
2) Vgl. Funck, R.: Instrumente der Regionalpolitik, a.a.O., S. 115.
3) Buttler,F., Gerlach,K. und Liepmann,P.: Grundlagen der Regionalökonomie, Hamburg 1977, S. 125.

fliktäre Zielbeziehungen[1]. Diese"Zielbeziehungen ergeben sich als Folge der nur begrenzten Erfüllbarkeit der Vielzahl tatsächlicher und potentieller Ziele"[2].

Die Ziele sind komplementär oder stehen in Harmonie zueinander, wenn die Realisierung eines Zieles die Annäherung an die Verwirklichung eines anderen Zieles bedingt[3]. Alle Ziele und Unterziele, die eine Ziel-Mittel-Relation zueinander aufweisen, stehen in einem solchen Verhältnis zueinander.

Demgegenüber weisen die Ziele eine konfliktäre Beziehung zueinander auf, wenn sie oder die Mittel, die zu ihrer Verwirklichung angewandt werden sollen, in Widerspruch zueinander stehen[4]. Das bedeutet, daß die Verfolgung eines Zieles die Erreichung eines anderen Zieles beeinträchtigt[5] oder ausschließt.

Wenn die Realisierung eines Zieles keine Auswirkung auf die Erreichung eines anderen Zieles hat, dann spricht man von Zielneutralität[6].

---

1) Für die Analyse der Zielbeziehungen sei verwiesen auf:
Gäfgen, R.: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Untersuchung zur Logik der ökonomischen Bedeutung des rationalen Handelns, 2. Aufl., Tübingen 1968, S. 46 ff.
Luhmann, N.: Zweckbegriff und Systemrationalität, Tübingen 1968, S. 123 ff.
Brösse, U.: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 61 ff.

2) Brösse, U.: ebenda, S. 61.

3) Hansmeyer, K.-H.: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 45.

4) Für die Analyse der Zielkonflikte ist zu empfehlen:
Haller, M.: Wirtschaftspolitische Zielkonflikte, Zur Problematik ihres realwissenschaftlichen Gehaltes, Schriftenreihe, Volkswirtschaft, Bd. 1, Bern und Frankfurt/M. 1973, S. 27 ff.

5) Vgl. Jöhr,W.A. und Singer,H.W.: Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, Göttingen 1957, S. 130.

6) Vgl. ebenda, S. 130 ff.

3.1. Beziehungen zwischen den Zielen der Regionalpolitik und der allgemeinen Wirtschaftspolitik

Es ist nicht möglich, einheitliche Aussagen über die Beziehungen zwischen den Zielen der Regionalpolitik und denen der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu machen. Die Zielbeziehungen können deshalb nur selektiv analysiert werden.
Versteht man unter den Zielen der Regionalpolitik eine Regionalisierung der allgemeinen wirtschaftspolitischen Ziele, so fördern sämtliche regionalpolitischen Aktivitäten z.B. die Annäherung an die Realisierung des wirtschaftspolitischen Zieles der Vollbeschäftigung. Diese Förderung kann entweder durch aktive oder passive Sanierung der einzelnen Regionen erfolgen. Im ersten Fall werden die regionalpolitischen Maßnahmen darauf abzielen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und alte Arbeitsplätze zu sichern, und so offene und versteckte Arbeitslosigkeit in der Region zu vermindern versuchen.
Im zweiten Fall, d.h. bei passiver Sanierung, wird so lange eine Abwanderung der überschüssigen Arbeitskräfte aus einer strukturschwachen Region gefördert, bis im Endeffekt ein neues Gleichgewicht zwischen Arbeiter, Kapital und Boden in der Region entstanden ist[1].

Die Anwendbarkeit der passiven Sanierung hängt vor allem von der Größe einer Region ab. Bei großflächigen Regionen ist sie relativ unwirksam.

Zwischen dem regionalisierten Wachstumsziel und dem gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel bestehen zweiseitige Beziehungen. So erhöht sich das gesamtwirtschaftliche Wachstum, wenn die Regionalpolitik durch den Einsatz produktivitäts- und wachstumsorientierter Maßnahmen in den Regionen, die über ein positives Entwicklungspotential verfügen, eine Erhöhung der regionalen Nettoproduktion herleitet. In diesem Falle stehen die Ziele und Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik in

1) Vgl. Hansmeyer, K.-H.: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 43.

einer komplementären Beziehung zu denen der allgemeinen Wirtschaftspolitik.
Will dagegen die Regionalpolitik in allen Regionen einer Volkswirtschaft eine Steigerung der Nettoproduktion herbeiführen, so wird eine solche Zielverfolgung die Erreichung eines hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstums beeinträchtigen. Der Versuch einer Steigerung des regionalen Wachstums in den Regionen, deren Entwicklungspotentiale negativ entfaltet sind, kann nämlich ohne finanzielle Hilfe von außen nicht erfolgen. Deshalb ist eine Aktivierung des Entwicklungspotentials in solchen Regionen mit erhöhten volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Eine solche Strategie, in der Literatur als "Gießkannentechnik" bekannt[1], führt tendenziell zu einer Senkung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate[2]. Deshalb muß hier bemerkt werden, daß die Grenze für öffentliche Aufwendungen für die Verbesserung der Wachstumschancen einer Region dort liegt, wo die volkswirtschaftlichen Kosten der regionalen Wertschöpfung nicht mehr dem entsprechen, was in anderen Gebieten mit den gleichen öffentlichen Aufwendungen erreicht werden könnte[3]. Die Steigerung der volkswirtschaftlichen Kosten führt außerdem zur Überforderung der Finanzpolitik, die zu geldpolitischen Konflikten und Beschleunigung der Inflationierungstendenzen in einer Volkswirtschaft führen würde[4].

Zwischen dem Ziel gesamtwirtschaftlichen Wachstums und der regionalen Implikation des Stabilitätszieles besteht eine konfliktäre Beziehung. Das "Wachstum bewirkt Strukturwandlungen und setzt selbst die Bereitschaft zur Veränderung der überkommenen Strukturen

---

1) Marx, D.: Wachstumsorientierte Regionalpolitik, a.a.O., S. 96.
2) Vgl. Biel, D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 4 ff.
3) Vgl. Egner, E.: Raumwirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Göttingen, Stuttgart, Tübingen (1964), Bd. 34, S. 701.
4) Vgl. Hansmeyer, K.-H.: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 48

voraus"[1]. Wenn nun die Regionalpolitik in den einzelnen Regionen versuchen würde, überalterte Strukturen, vor allem aus beschäftigungspolitischem Grund, zu erhalten, so beeinträchtigt sie damit den Wachstumsprozeß. Abgesehen davon ist eine solche Konservierungspolitik auf die Dauer von hohen volkswirtschaftlichen Kosten begleitet, so daß die potentielle gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate ständig sinkt[2].

Schließlich besteht zwischen dem Ziel eines möglichst hohen Wachstums und einem regionalisierten Gerechtigkeitsziel eine zweiseitige Beziehung. Verfolgt das regionalisierte Gerechtigkeitsziel eine tendenzielle Minderung der interregionalen Unterschiede im Pro-Kopf-Realeinkommen, so haben die regionalpolitischen Aktivitäten in den Regionen, die über positive Entwicklungspotentiale verfügen, darauf einzuwirken, die Wachstumschancen dieser Regionen entsprechend ihren Potentialfaktoren auszuschöpfen. "Indem in den zurückgebliebenen Regionen etwa über die Schaffung neuer 'Entwicklungspole' das regionale Potential aktiviert und dadurch das regionale Pro-Kopf-Realeinkommen gesteigert wird, können sektoral und regional steuernde Wachstumsimpulse ausgelöst werden, die zugleich das gesamtwirtschaftliche Wachstum fördern"[3]. In einem solchen Fall dienen die auf eine Minderung der interregionalen Einkommensunterschiede gerichteten Maßnahmen zugleich dem gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel.

Demgegenüber ergeben sich erhebliche Konflikte zwischen dem regionalisierten Gerechtigkeitsziel und dem volkswirtschaftlichen Wachstumsziel, wenn mit dem Gerechtigkeitsziel eine totale Nivellierung der interregionalen Unterschiede im Pro-Kopf-Realeinkommen, d.h. eine Angleichung des Pro-Kopf-Realeinkommens der Bevölkerung in allen Regionen, angestrebt würde. Wenn in der Priori-

---

1) Jürgensen,H. und Voigt,H.-G.: Produktivitätsorientierte Regionalpolitik, a.a.O., S. 115.
2) Vgl. Schneider, H.K.: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 8.
3) Ebenda, S. 7 (Hervorhebung im Original).

tätsskala das Gerechtigkeitsziel gegenüber allen anderen Zielen einen höheren Stellenwert erhält, werden die politischen Entscheidungsträger nicht jede gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate akzeptieren, sondern nur noch "diejenige Wachstumsrate, die nicht mit einer weiteren Vergrößerung der interregionalen Wohlfahrtsunterschiede ... verbunden ist"[1]. In diesem Falle werden die reicheren Regionen Wachstumsverluste zugunsten von mehr interregionaler Gerechtigkeit in Kauf nehmen müssen. "Die Regionalpolitik in der Bundesrepublik [hat] diesen gefährlichen Schritt wohlweislich nicht vollzogen; es ist auch zu fragen, ob dazu überhaupt die Instrumente zur Hand wären"[2].

3.2. Beziehungen zwischen den Zielen der Regionalpolitik untereinander

Wie schon bei der Darstellung des Ziel-Mittel-Charakters der regionalpolitischen Ziele bemerkt wurde, verfolgen die einzelnen Regionen innerhalb des Gesamtraumes spezielle Ziele, die von gesamträumlichen Zielvorstellungen abweichen können[3]. In den Problem- und strukturschwachen Regionen dominieren insbesondere Ziele, die auf eine Anhebung des im Verhältnis zum Gesamtraum niedrig gebliebenen Pro-Kopf-Realeinkommens (Angleichungs- und regionalisiertes Gerechtigkeitsziel) oder auf eine Strukturverbesserung und Abschwächung von räumlich strukturellen Disparitäten (regionalisiertes Wachstumsziel) abzielen.
Aufgrund der speziellen Ziele als Ausdruck einer speziellen regionalpolitischen Problematik bringt eine partielle Betrachtung der Zielbeziehungen der Regionalpolitik in den einzelnen Regionen unterschiedliche Ergebnisse mit sich.
Geht man von einer Region aus, die zwar im Verhältnis

---

1) Biel, D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 4.
2) Hansmeyer, K.-H.: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 39.
3) Vgl. Müller, H.J.: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 61.

zum Gesamtraum oder zu einer Präferenzregion wirtschaftlich zurückgeblieben ist (gemessen am Pro-Kopf-Realeinkommen), jedoch über ein positives Entwicklungspotential verfügt, führt jede regionalpolitische Aktivität, die auf Strukturverbesserung, Produktivitätssteigerung und Nutzung des technisch-wissenschaftlichen Fortschritts (innovation) ausgerichtet ist, langfristig zu einer Anhebung der durchschnittlichen Wohlfahrt der einheimischen Bevölkerung. In diesem Sinne besteht zwischen Wachstums- und regionalisiertem Gerechtigkeitsziel eine komplementäre Beziehung. Umgekehrt führt die Hebung des durchschnittlichen Realeinkommens der Bevölkerung zu einer Ausweitung der wirksamen Nachfrage, zu einem erhöhten Steueraufkommen und einer größeren öffentlichen Aktivität auf dem Sektor der Infrastruktur und attraktiven Gestaltung der Region und schließlich zu einer größeren Bereitschaft der Unternehmer und Arbeitnehmer, sich in der Region niederzulassen.

Die Aktivierung der Wachstums- und Potentialfaktoren bewirkt andererseits eine Minderung oder gar Beseitigung der Abhängigkeit der Region von monostrukturierter Produktionsweise und schafft die Grundlage für Strukturwandel und Modernisierung der Produktionsgrundlagen. Auf diese Weise verringert sich die Konjunkturabhängigkeit der Region insgesamt.
Ist jedoch mit regionalen Implikationen des Stabilitätsziels die Erhaltung der veralteten gewohnten Strukturen in einer Region gemeint, so entsteht zwischen Wachstums- und Stabilitätsziel ein Zielkonflikt, da "das Wachstum durch Impulse ausgelöst [wird], die in Zeit, Raum und Stärke unstetig auftreten. Sie wirken daher primär destabilisierend und lösen Umgestaltungen aus, die das Schumpetersche Merkmal der schöpferischen Zerstörung tragen können"[1].

---

1) Paulsen, A.: Wirtschaftliche und soziale Grundprobleme stetigen Wirtschaftswachstums, in: Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Hrsg. Hoffmann, W.G., NF, Bd. 15, Berlin (1959), S. 22.

In einem anderen Typ von Regionen, der aufgrund des negativen Entwicklungspotentials rückständig geblieben ist, können die regionalpolitischen Maßnahmen nicht immer die erhofften Auswirkungen auslösen. Die meisten regionalpolitischen Maßnahmen in einer strukturschwachen Region, wie noch zu besprechen ist, bezwecken eine Erhöhung der Mobilität der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit und damit die Schaffung der Grundlagen für Ansiedlung neuer Betriebe. Gelingen diese Maßnahmen nicht, sei es aus Gründen der natürlichen Standortfaktoren und ihrer Nutzung, sei es aus gesellschaftlich bedingten Gründen, die Wachstumsimpulse auszulösen, so wirken sie negativ auf die kritische Lage der Region. Das Ergebnis hier wäre vor allem die Abwanderung von jüngeren Arbeitskräften und qualifizierten Personen, sowie einem Teil der gebildeten privaten Ersparnisse, die intensive Anlagen in den Regionen mit großer Entwicklungsdynamik sucht[1].

II. Instrumente der Regionalpolitik

Der Regionalpolitik stehen bei der Verfolgung der oben dargestellten Ziele Instrumente zur Verfügung, die auch z.T. in der allgemeinen Wirtschaftspolitik ähnlich konstruiert sind. Diese Instrumente üben entweder einen mittelbaren oder einen unmittelbaren Einfluß auf die regionalpolitischen Entscheidungen und auf das Verhalten der Wirtschaftssubjekte, insbesondere der Unternehmer, aus[2].

---

1) Vgl. Schneider, H.K.: Über doe Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 10.
2) Vgl. Egner, E.: Raumwirtschaftspolitik, a.a.O., S. 694 ff.

1. Mittelbare Instrumente

1.1. Informationspolitische Mittel

Die Informationsvermittlung wird oft als eine wesentliche Voraussetzung einer erfolgversprechenden Regionalpolitik hervorgehoben[1]. Mit Hilfe von öffentlicher Informationspolitik, die Werbung, Public Relation, Dokumentationen und Informationsmaterialien über die Regionen sowie gezielte Beratungen umfaßt, können die staatlichen Instanzen eine mittelbare Verhaltensänderung bei den Adressaten, insbesondere den Unternehmen bei ihren Standortentscheidungen bewirken. Denn eine qualitativ gute und quantitativ ausreichende Information gehört zu den Bedingungen, die die Qualität eines Standortes mitbestimmen.
Deshalb sollen die Informationsmöglichkeiten der Kommunen verbessert und überregionale Informations- und Beratungsstellen für die private Wirtschaft geschaffen werden[2].

1.2. Arbeitsmarktpolitische Mittel

Seit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 25. Juni 1969 sind verstärkte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in regionaler Hinsicht möglich[3]. Mit diesem Gesetz hat die Bundesanstalt für Arbeit die Aufgabe erhalten, unter Beachtung ihrer spezifischen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen an der regionalen

---

1) Vgl. Vorschläge des Bundesministers für Wirtschaft zur Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik vom 26. September 1968, in: Kommentar zum Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965: Raumordnung - Landesplanung - Regionalplanung, hrsg. von Brügelmann,H., Asmuss,G., Cholewa,E.W. und von der Heide,H.J., Stuttgart 1970, S. 42.
2) Vgl. Vorschläge des Bundesministers für Wirtschaft zur Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik, a.a.O., S. 32 ff.
3) Vgl. Zimmermann,H., Anderseck,K., Reding,K. und Zimmermann,A.: Regionale Präferenzen - Wohnorientierung und Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer als Determinanten der Regionalpolitik, Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Schriftenreihe, Bd. 2, Bonn 1973, S. 38 ff.

Strukturpolitik mitzuwirken. So erhalten Arbeitnehmer zur Förderung der beruflichen Ausbildung und Umschulung Berufsbildungs- und Umschulungsbeihilfen[1]. Außerdem sind die mit der Arbeitsaufnahme in einem anderen Ort entstehenden Belastungen wie z.B. Bewerbungskosten, Umzugs- und Reisekosten, Überbrückungs- und Trennungskosten u.a. förderungsfähig[2].
Nach Bestimmungen des Arbeitsförderungsgesetzes erhalten außer den Arbeitnehmern auch Unternehmer und Gemeindeverbände Förderungsbeihilfen, in Form von Darlehen, Zuschüssen und verbilligten Krediten[3].

1.3. Infrastrukturmaßnahmen

Die Verbesserung der regionalen Infrastruktur ist ein wichtiges Instrument der Regionalpolitik. Denn der Ausbau der Infrastruktur soll die relative Attraktivität und Vorzüglichkeit einer Region für potentielle Investoren verbessern. Gerade wegen der Bedeutung dieser Maßnahmen in der regionalpolitischen Praxis werden sie im folgenden ausführlich behandelt. Die Infrastrukturpolitik "bezeichnet den großen Komplex der von der öffentlichen Hand vorgenommenen Investitionen, durch die man der Allgemeinheit, besonders aber interessierten Unternehmern, öffentliche Dienste unentgeltlich oder entgeltlich zur Verfügung stellt"[4].

Nach Funktionen dieser Investitionen gliedert sie z.B. Jochimsen in materielle, personale und institutionelle Infrastruktureinrichtungen[5].
Die materielle Infrastruktur, auch Sozialkapital oder "social overhead capital" [6] genannt, umfaßt die Gesamtheit aller Anlagen, Ausrüstungen

---

1) Vgl. Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 §§ 33 bis 49.
2) Vgl. ebenda §§ 52, 53 und § 242.
3) Vgl. ebenda §§ 33, 34, 49 und §§ 50 bis 52.
4) Egner, E.: Raumwirtschaftspolitik, a.a.O., S. 697.
5) Jochimsen, R.: Theorie der Infrastruktur, Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen 1966, S. 103 ff.
6) Richardson, H.W.: Regional Growth Theory, London and Basingskoke 1973, S. 156.

und Betriebsmittel in einer Volkswirtschaft, die zur Energieversorgung, Verkehrsverbindung und Telekommunikation dienen, sowie Bauten zur Konservierung der natürlichen Ressourcen als auch die Gebäude und Einrichtungen der staatlichen Verwaltung, des Erziehungs-, Forschungs- und Gesundheitswesens[1]. Diese Einrichtungen haben die Funktion, als Vorleistung in die Produktion der privaten Güter und Dienste einzugehen. Sie sind deshalb meistens unternehmensbezogene Leistungen.

Die personale Infrastruktur, auch "human capital"[2] genannt, umfaßt insbesondere Ausgaben für Bildung und Ausbildung zum Zwecke der Erhaltung und der Weitergabe des Wissens und die Ausgaben für Gesundheitspflege, Forschung und geistige Entwicklung der Gesellschaft, sowie Ausgaben für Wohnungsbau und Freizeitgestaltung[3].
Diese Investitionen üben insgesamt Einfluß auf die Lebensqualität der Bevölkerung in einer Region aus und sind deshalb meistens haushaltsbezogene Leistungen.

Die institutionelle Infrastruktur umfaßt die "gewachsenen und gesetzten Normen, Einrichtungen und Verfahrensweisen in ihrer Verfassungswirklichkeit, insoweit sie den Grad der tatsächlichen Gleichbehandlung gleicher wirtschaftlicher Gegebenheiten unter Ausschluß von metaökonomischen Einflüssen betrifft"[4]. Die Funktion der institutionellen Infrastruktur, außer der Schaffung der Rahmenbedingungen für eine funktionsfähige Wirtschaft, besteht darin, daß sie für die Beseitigung der negativen Auswirkungen der externen Effekte zu sorgen hat. Hierzu gehören vor allem die Beseitigung bzw.

---

1) Vgl. Jochimsen, R.: Theorie der Infrastruktur, a.a.O., S. 103.
2) Paulsen, A.: Sachkapital und Humankapital in der wirtschaftlichen Entwicklung, in: Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften, Bd. 120, Heft 4 (1964), S. 580 ff.
3) Vgl. Jochimsen, R.: Theorie der Infrastruktur, a.a.O., S. 114.
4) Ebenda, S. 117.

Neutralisierung von Divergenzen zwischen sozialen und privaten Kosten.

Zwar wurde empirisch bis jetzt nicht festgestellt, ob die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen direkt die privaten Investitionen beeinflussen[1], jedoch zeigen die neueren Untersuchungen einen starken Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Infrastruktureinrichtungen bzw. zwischen Bevölkerung und Infrastrukturinvestitionen. Der Zusammenhang besteht vor allem, weil eine bevölkerungs- und ökonomisch reiche Region mehr Steueraufkommen je Kopf der Bevölkerung erzielt und deshalb eher in der Lage ist, mehr Mittel für Infrastrukturinvestitionen bereitzustellen als die bevölkerungsarmen und wirtschaftlich schwachen Regionen[2]. Mehr Infrastruktureinrichtungen erhöhen ihrerseits die relative Attraktivität einer Region für potentielle Investoren.
Auf diese Weise wird versucht, eine Interdependenz zwischen öffentlichen und privaten Investitionen herzustellen. Richardson versucht, diese Interdependenz wie folgt (Abbildung (1)) zu beschreiben.
Die Abbildung besagt, daß öffentliche Ausgaben in einer Region zu Erhöhung des Sozialkapitals führen. Diese Erhöhung beeinflußt positiv die privaten Investitionen und führt zur Ansiedlung von Betrieben und Haushalten, die ihrerseits die wirtschaftlichen Aktivitäten und den Bevölkerungsstand in der Region erhöhen. Durch die Bevölkerungszunahme und größere wirtschaftliche Aktivitäten fließen über Steueraufkommen mehr Mittel in die Staatskasse, die erneut das öffentliche und soziale Kapital erhöhen[3].

---

1) Vgl. Richardson, H.W.: Regional Growth Theory, a.a.O., S. 156. Er schreibt: ("Our understanding of the inter-relationships between public and private investment decisions is so limited that we are unable to specify a model of this kind").
2) Vgl. Biel, D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 7 ff und S. 25 ff.
3) Richardson erläutert seine Darstellung wie folgt: "Once growth in such a system gets under way it is essay for the process to become self-sustained and cumulative. However if the initial population and

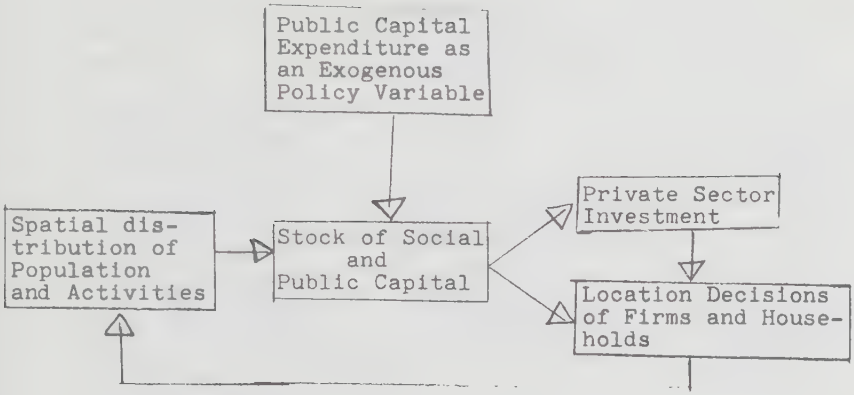

Abbildung (1)

Quelle: Richardson, H.W.: Regional Growth Theory, a.a.O., S. 156.

Myrdal und Hirschmann betrachten sogar diese Interdependenzen als so eng, daß sie letztlich in Infrastrukturinvestitionen den entscheidenden Faktor der regionalen Entwicklungspolitik gefunden zu haben glauben. Myrdal glaubt, daß sogar ein funktionaler Zusammenhang zwischen Investitionen im Infrastrukturbereich in einer Region und der Steigerung des Wohlstandsniveaus der Region besteht, ohne die regionsinternen Wachstums- und Entwicklungsbedingungen zu berücksichtigen[1].

---

level of activity are small and their spatial distribution costly and inefficient a region may remain in a low-level equilibrium trap".
Vgl. Richardson, H.W.: Regional Growth Theory, a.a.O., S. 156.

1) Vgl. Abb. 2 und die Ausführung auf S. 52 und 53.

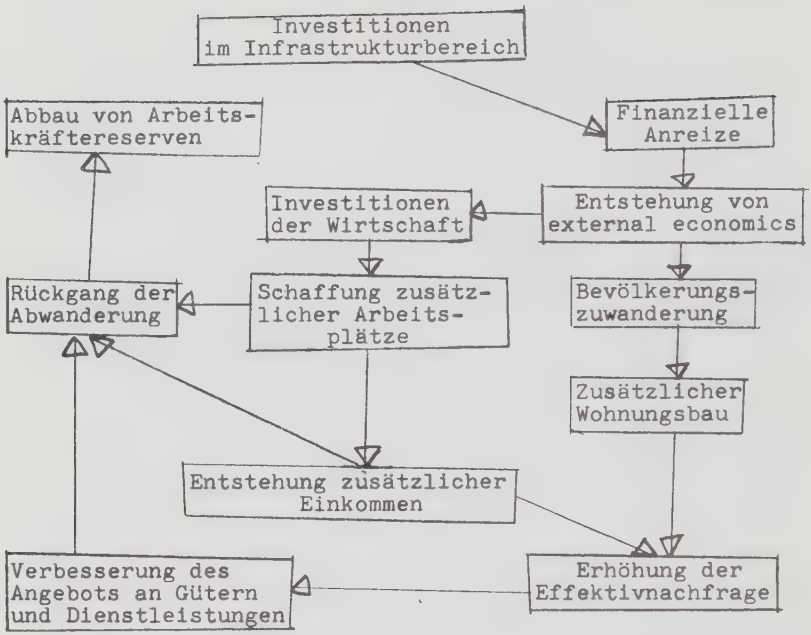

Abbildung (2)

Quelle: Myrdal, G.: Economic Theory and Under-Developed Regions, London 1957. Deutsch: Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Frankfurt/M. 1974, S. 12.

Nach diesem Schema von Myrdal führen die Infrastrukturinvestitionen und Subventionen , in einer Region,zur Entstehung von positiven externen Effekten in Form von Fühlungsvorteilen in der Region. Die Verbesserung der Standortqualität zieht neue Betriebe und Bevölkerungsschichten an. Dadurch werden zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, die zusätzliches Einkommen garantieren.
Andererseits führen die Bevölkerungszunahme und die Einkommenssteigerung zum Bau zusätzlicher Wohnungen und zur Zunahme der wirksamen Nachfrage von Unternehmen

nach investiven und konsumtiven Gütern und Diensten und Erhöhung des durchschnittlichen Preisniveaus, der mit einem quantitativ vermehrten und qualitativ verbesserten Angebot an Gütern und Dienstleistungen begegnet wird. Diese Faktoren führen kumulativ zum Rückgang der Abwanderung und zur Erhöhung des Erwerbspotentials in der Region[1].

Die Infrastrukturinvestitionen entfalten bei der Darstellung von Hirschman[2] unter Annahme bestimmter Voraussetzungen ähnliche Auswirkungen. Diese Investitionen führen bei Hirschman vor allem zur Senkung der Kosten privater Güterproduktion und damit zur Schaffung externer Ersparnisse und anderer social benefits[3].

Diese Voraussetzungen, die Hirschman bei der Darstellung der Auswirkungen der materiellen Infrastrukturinvestitionen macht, sind[4]:

- Die durch die Aktivität bereitgestellten Leistungen erleichtern oder bilden in gewissem Sinne die Grundlagen für die Ausführung einer großen Anzahl von wirtschaftlichen Aktivitäten.
- Die Leistungen werden ... von der öffentlichen Hand oder von Privaten, die einer gewissen öffentlichen Hand unterworfen sind, erbracht; sie werden gebührenfrei oder zu von öffentlichen Stellen festgelegten Sätzen abgegeben.
- Die Leistungen können nicht importiert werden.
- Die Kosten der privaten Güterproduktion hängen von dem verfügbaren Bestand an Infrastrukturleistungen ab.

---

1) Vgl. Myrdal, G.: Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, a.a.O., S. 12.
2) Vgl. Hirschman, A.: The Strategy of Economic Development, Yale University Press, New Haven 1958. Deutsch: Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1970, S. 78 ff.
3) Vgl. Tuchtfeld, E.: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik (TIP), Schriften des Vereins für Socialpolitik, hrsg. von Jochimsen,R. und Simonis,U.E., Neue Folge, Bd. 54, Berlin (1970), S. 218.
4) Hirschman, A.: Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., S. 78.

Unter der Annahme dieser Voraussetzungen lassen sich die Effekte der Infrastrukturinvestitionen auf die private Güterproduktion in einem Diagramm wie folgt darstellen.

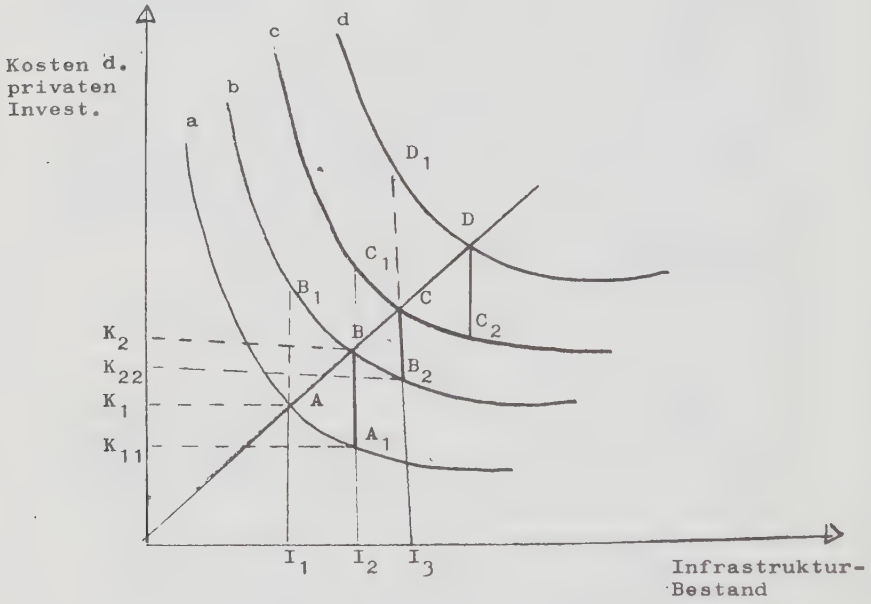

Abbildung (3)

Quelle: Hirschman, A.: Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., S. 81.

In der obigen Abbildung bezeichnet die Kurve a die Kosten einer gegebenen Produktionsmenge. Die Kurven b, c und d sind diese Kosten für aufeinanderfolgende höhere Produktionsausbringung. Die Neigung der Kurven ist leicht erklärbar. Ganz rechts ist der Infrastrukturbestand, z.B. in I_3, reichlich vorhanden, deshalb sind die Kosten der privaten Produktion niedrig.
Geht man nach links, so steigen die Kosten für jede gegebene Outputmenge zuerst langsam, dann schneller, bis die Kurven schließlich einen vertikalen Verlauf annehmen, da es ein Minimum an Instrastrukturbestand gibt,

das zur Darstellung einer gegebenen privaten Produktionsausbringung unumgänglich erforderlich ist.
Erhöht sich der Infrastrukturbestand von I_1 auf I_2 oder von I_2 auf I_3 ...., so sinken die Produktionskosten von K_1 auf K_{11} oder von K_2 auf K_{22} .... Die Erklärung hierfür: Die Senkung der Produktionskosten erhöht die Gewinne der Unternehmer, d.h. die Grenzleistungsfähigkeit ihres Kapitals steigt. Das Ziel dieser Strategie besteht darin, durch die erhöhten Gewinnerwartungen die Investitionsbereitschaft der privaten Unternehmen positiv zu beeinflussen. Die Kurven ($A - A_1$, $B - B_2$, $C - C_2$, $B_1 - B$, $C_1 - C$, $D_1 - D$) spiegeln eine solche Strategie wider.
Aus dieser Überlegung folgt, daß die Ausstattung einer Region mit Infrastrukturleistungen sie sowohl für die Industrien als auch für die Haushalte attraktiver erscheinen läßt. Ob jedoch eine solche komplementäre Beziehung zwischen öffentlichen und privaten Investitionen, wie die oben genannten partial-analytischen Untersuchungen vermuten lassen, besteht, bleibt zu überprüfen. Es muß hier jedoch festgehalten werden, daß die unterschiedliche Entwicklung zwischen wachstumsstarken Agglomerationen und wachstumsschwachen ländlichen Gebieten nicht eindeutig darauf zurückzuführen ist, daß die Agglomerationen gut und die ländlichen Regionen schlecht mit Infrastrukturleistungen ausgestattet sind. Das regionale Wachstum, wie noch zu besprechen ist, ist ein Produkt des Zusammenspiels zahlreicher Faktoren, die Infrastrukturleistungen bilden höchstens einen dieser Faktoren, die jedoch partiell das Wachstum weniger beeinflussen können.

2. Unmittelbare Instrumente

2.1. Finanzielle Mittel

Die privaten Unternehmungen können bei ihren Investitionen in den strukturschwachen und förderungsbedürftigen Gebieten entweder aus öffentlichen Mitteln zinsverbilligte Kredite oder aber auch zur Verbreiterung der Eigenkapitalbasis einmalige Subventionszahlungen erhalten[1].

Diese Vergünstigungen werden im Rahmen des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" beansprucht. Nach Angaben des niedersächsischen Wirtschaftsministers wurden zwischen dem 1.1.1972 und dem 30.9.1976 in niedersächsischen Förderungsgebieten Investitionen in Höhe von 12,7 Mrd. DM gefördert[2].

Abgesehen von den Vergünstigungen, die z.B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gewährt werden, werden auch Investitionen nach dem Investitionszulagegesetz vom 18. August 1969 unterstützt. In den Jahren 1975 und 1976 wurde auf diese Weise aus Bundes- und Landesmitteln ein Investitionsvolumen von knapp 750 Mio. DM mobilisiert[3].

Die finanziellen Mittel setzen insgesamt entweder beim Input des Produktionsfaktors Kapital oder beim Output an und verändern die relativen Preise zwischen den Regionen[4]. Die Auswirkung eines mit Hilfe der Subvention gesenkten Preises des Produktionsfaktors Kapital auf die in der Region ansässigen Unternehmen und auf die potentiellen angesiedelten Betriebe ist

---

1) Vgl. Egner, E.: Raumwirtschaftspolitik, a.a.O., S. 698.
2) Vgl. Aufgaben der niedersächsischen Wirtschaftspolitik zur Strukturverbesserung, in: Wirtschaftsbild, Sonderausgabe, Nr. 3, Jg. (1977), hrsg. von Union-Wirtschaftsdienste, Bonn 20. April 1977, S. 6.
3) Vgl. ebenda, S. 7.
4) Vgl. Stilwell, F.J.B.: Regional Economic Policy, MacMillan Studies in Economics, London, Basingstoke 1972, S. 52 ff.

unterschiedlich. Die Subventionierung des Produktionsfaktors Kapital führt dazu, so wird unterstellt, daß ein ansässiges Unternehmen in jedem Fall mehr Kapital einsetzt. Ob jedoch auch mehr Arbeitskräfte in den Produktionsprozeß aufgenommen werden, hängt ausschließlich von der Produktionsfunktion ab. Hiernach ist sowohl gleichbleibender, steigender als auch sinkender Einsatz von Arbeitskräften denkbar[1].
Die Subventionierung des Kapitals übt ebenfalls unterschiedliche Wirkungen auf das Ortsverhalten von Unternehmen aus, die in einer Förderregion die Produktion aufnehmen sollen. Eine positive Entscheidung zugunsten der Region hängt vor allem von den vorhandenen Fühlungsvorteilen, die die Region bietet, und primär von den Gewinnerwartungen des erwirtschafteten privaten Kapitals ab.

2.2. Sachleistungen

Zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, insbesondere zur Förderung der Industrieansiedlung, werden potentiellen Investoren von den Gemeinden Sachleistungen in Form günstiger Miet-, Pacht- und Verkaufspreise bei Grundstücken und Gebäuden angeboten[2].

Werden diese Sachleistungen zu niedrigeren Preisen als dem Marktpreis den Unternehmen zur Verfügung gestellt, so üben sie den gleichen Einfluß aus wie bei einer Subventionierung des Produktionsfaktors Kapital.
Weitere Vergünstigungen dieser Art werden außerdem durch Schaffung oder Bereitstellung notwendiger Infrastrukturleistungen gewährt, z.B. durch Schaffung der für den betrieblichen Produktionsprozeß erforderlichen Energie- und Wasserversorgung oder Schaffung von Zufahrtsstraßen mit Anschluß an das Fernstraßenverkehrsnetz.

---

1) Vgl. Stilwell, F.J.B.: Regional Economic Policy, a.a.O., S. 52 ff.
2) Vgl. Egner, E.: Raumwirtschaftspolitik, a.a.O., S. 698.

2.3. Zwangsmittel

Mit administrativen Zwangsmaßnahmen können die öffentlichen Instanzen unmittelbar das Verhalten von Unternehmen und privaten Haushalten beeinflussen. Zu diesen Zwangsmaßnahmen gehören Ge- und Verbote, wobei "die positiven Gebote seltener [sind] als die negativen Verbote"[1]. Zu den unmittelbaren Verbotsmaßnahmen gehören vor allem die Sperrung einiger Gebiete für Industrieansiedlung, Zwang zur Beachtung bestimmter Vorschriften über den Fabrikbau, etwa in bezug auf die Zahl der Stockwerke, auf Abwasser und Abdämpfe, auf Prozentsatz der bebauten Fläche vom Gesamtgrundstück[2], und zuletzt Sperrung oder Begrenzung des regionalen Zuzugs ausländischer Arbeiterkräfte.

Neben diesen Anreiz-, Anpassungs- und Gestaltungsmitteln dominieren in der Raumordnungs- und Regionalpolitik die Organisationsmittel. Zu diesem Bereich von Instrumenten gehören vor allem die verschiedenen Raumordnungs-Regionalpläne sowie die Landesentwicklungsprogramme.

Zuletzt muß man feststellen, daß die Existenz von Zwangsmaßnahmen in einer freiheitlich orientierten Wirtschaftsordnung zumindest auf die mangelnde Wirksamkeit der übrigen behandelten raumordnungspolitischen und regionalpolitischen Instrumente zurückzuführen ist.

---

1) Egner, E.: Raumwirtschaftspolitik, a.a.O., S. 697.
2) Vgl. ebenda.

III. Wachstumstheoretische Modelle der regionalen Entwicklung

Für die Erklärung der Ursachen der räumlichen Disparitäten und die Möglichkeiten einer Realisierung regionalpolitischer Ziele wurden zahlreiche Modelle entwickelt. Diese Modelle sind vor allem wachstumstheoretische Deskriptionsmodelle und sehen in der Verwirklichung des Zieles regionalen Wachstums zumindest die Primärbedingung für die Realisierung anderer regionalpolitischer Ziele, insbesondere des Angleichungszieles.
Im folgenden werden zwei Hauptmodelle dargestellt, die in regionalpolitischen Diskussionen eine große Rolle spielen.

1. Neoklassisches regionales Wachstumsmodell

Neoklassische Wachstumsmodelle haben die Wachstumstheorie sowohl auf volkswirtschaftlicher als auch auf regionaler Ebene erheblich bestimmt[1]. Die Darlegung dieser Modelle ist vor allem deshalb relevant, weil sie lange Zeit die regionalpolitischen Diskussionen und Praktiken in marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnungen, darunter auch in der Bundesrepublik Deutschland, stark beeinflußt haben.

Ausgangspunkt dieser Modelle bildet die Frage, ob ein ungehindert sich entfaltender Marktmechanismus nicht am besten in der Lage wäre, die regionalen Ungleichgewichte zu mindern und zu einem Ausgleich der regionalen Wohlfahrtsunterschiede zu führen[2]. Dabei werden die bestehenden räumlichen Disparitäten als zeitlich "partielle Marktversagensphänomene"[3] erklärt. Diese Modelle gehen bei der Bestimmung des regionalen Wachstums von zwei

---

1) Vgl. Richardson, H.W.: Regional Growth Theory, a.a.O., S. 22 ff.
2) Vgl. Salvatore, D.: Operation of the Market Mechanism and Regional Inequality, in: Kyklos, Vol. 25 (1972), S. 535.
3) Buttler,F., Gerlach,K. und Liepmann,P.: Grundlagen der Regionalökonomie, a.a.O., S. 59.

Modellvarianten aus. Die erste Variante ist die Beschreibung des Wachstums einzelner Regionen in einer Volkswirtschaft analog dem Wachstum dieser Volkswirtschaft. Hierbei wird auf eine linear homogene Produktionsfunktion vom Typ Cobb-Douglas-Produktionsfunktion zurückgegriffen:

$$Y = Y (K^m \cdot L^{1-m} \cdot T) ,$$

wobei m und 1-m die Elastizitätsn der Produktionsfaktoren Kapital (K) und Arbeit (L) in bezug auf Gesamtoutput (Y) sind. T ist der Produktionsfaktor technischer Fortschritt[1].

Die zweite Variante des neoklassischen regionalen Wachstumsmodells knüpft an das Konzept der reinen Theorie des internationalen Handels[2] an. Dabei werden die einzelnen Regionen einer Volkswirtschaft als Raumpunkte behandelt, die dicht nebeneinander liegen, so daß die Raumdimension und die Raumüberwindungskosten vernachlässigt werden können[3]. Im besten Fall wird die Raumdimension als Opportunitätskosten der Transportleistungen berücksichtigt. Diese Opportunitätskosten werden dann für die Entstehung differenzierter Preise eines Gutes am Produktions- und Konsumtionsort, soweit sie auseinanderfallen, verantwortlich gemacht.
Analog zu der reinen Theorie des internationalen Handels wird vorausgesetzt, daß die Produktionsfaktoren Kapital, Arbeit und technischer Fortschritt vollkommen mobil sind, d.h. sie sind zwischen den Regionen frei beweglich.
Unter der Voraussetzung des Funktionierens des vollkommenen Wettbewerbs und voller Integration der einzelnen Regionen, d.h. bei völliger "Beseitigung aller sozialen und ökonomischen Hindernisse und Hemmnisse zwischen

---

1) Zur Erläuterung der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion vgl. Paulsen, A.: Allgemeine Volkswirtschaftslehre III, Sammlung Göschen, Bd. 1171, Berlin 1963, S. 7 ff.
2) Vgl. Rose, K.: Theorie der Außenwirtschaft, 2.Aufl., Berlin und Frankfurt/M. 1966, S. 185 ff.
3) Vgl. Buttler,F., Gerlach,K. und Liepmann,P.: Grundlagen der Regionalökonomie, a.a.O., S. 63.

den Teilnehmern des Wirtschaftsprozesses"[1], so argumentiert das neoklassische Wachstumsmodell, kann der Marktmechanismus zu einem Ausgleich von Zinsen und Löhnen des eingesetzten Kapitals und der eingesetzten Arbeit in den einzelnen Regionen führen[2]. Der Marktmechanismus ist, mit anderen Worten ausgedrückt, von sich aus in der Lage, eine tendenzielle Angleichung der interregionalen Wohlstandsunterschiede zu gewährleisten.

1.1. Darstellung des Modells

Das neoklassische Wachstumsmodell kann in Gleichungen wie folgt dargestellt werden[3]:

$$(1) \quad y_i = a_i k_i + (1-a_i)\, l_i + t_i$$

$$(2) \quad k_i = \frac{s_i}{v_i} \pm \sum_j k_{ji}$$

$$(3) \quad l_i = n_i \pm \sum_j m_{ji}$$

$$(4) \quad k_{ji} = f(R_i - R_j)$$

$$(5) \quad m_{ji} = f(W_i - W_j)$$

Dabei gilt für die Symbole:

- y_i ist die Wachstumsrate der Produktion in Region i;
- a_i ist Distributionsparameter in Region i;
- k_i, l_i und t_i sind die Wachstumsraten der Produktionsfaktoren Kapital, Arbeit und technischer Fortschritt in Region i;
- s_i ist die marginale Sparquote in Region i;
- v_i ist der Kapitalkoeffizient in Region i;
- k_{ji} ist der jährliche Nettokapitalstrom von irgendeiner Region j in Region i, dividiert durch den Kapitalstock in Region i;
- n_i ist die natürliche Wachstumsrate der Bevölkerung

---

1) Myrdal, G.: Internationale Wirtschaft, Berlin 1958, S. 11 ff.

2) Richardson, H.W.: Regional Growth Theory, a.a.O., S.31. Vgl. ebenda, S. 26 und vgl. Buttler, F., Gerlach, K. und Liepmann, P.: Grundlagen der Regionalökonomie, a.a.O., S. 63.

in Region i;

m_{ji} ist der jährliche Nettowanderungsstrom von Region j in Region i, dividiert durch die Bevölkerung von i;

R_i und W_i sind Kapitalzins bzw. Lohnsatz in Region i;

R_j und W_j sind Kapitalzins bzw. Lohnsatz in Region j.

Die Gleichung (1) ist eine aus der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion abgeleitete Wachstumsfunktion mit konstanten Skalenerträgen.
Die Gleichungen (2) und (3) sind Definitionsgleichungen.
Die Gleichungen (4) und (5) sind Verhaltensgleichungen.
Die Gleichung (4) setzt den jährlichen Nettokapitalstrom von Region j in die Region i als Funktion des Unterschieds zwischen Zinssatz in i und Zinssatz in Region j. Sie besagt, daß der Nettokapitalstrom von Region j in die Region i unter der Bedingung des Ceteris-paribus-Klausel so lange anhält, wie der Zinssatz in Region i höher ist als in Region j. Dieser Prozeß wird so lange fortdauern, bis sich die Zinssätze bzw. die Grenzproduktivitätswerte zwischen den Regionen i und j ausgeglichen haben. Die Gleichung (5) bringt das Wanderungsverhalten der Bevölkerung bei interregionalen differenzierten Lohnsätzen zum Ausdruck.
Ist W_i höher als W_j, so werden Arbeitskräfte von Region j unter Ceteris-Paribus-Bedingungen nach Region i so lange wandern, bis die Lohnsätze sich ausgleichen.

1.2. Erklärung des Modells und kritische Würdigung seiner Prämissen

- Die produktionstechnische Bedingung des neoklassischen Wachstumsmodells setzt eine identische Produktionsfunktion mit konstanten Skalenerträgen[1] für alle Regionen voraus[2]. Diese Voraussetzung ist jedoch des-

1) Vgl. Paulsen, A.: Allgemeine Volkswirtschaftstheorie, a.a.O., S. 10 ff.
2) Vgl. Richardson, H.W.: Regional Growth Theory, a.a.O., S. 31.

halb problematisch, weil die regionalsektorale Produktionsfunktion bei "Veränderungen der Produktionsstruktur (z.B. durch Neuansiedlung eines Betriebes) bedeutend beeinflußt werden kann"[1].
Die Produktionsfunktion vom Typ Cobb-Douglas-Funktion geht außerdem von einer kontinuierlichen Substituierbarkeit der Faktoreneinsätze im Produktionsprozeß aus, die völlige Substitution der Faktoren ist jedoch in der Realität nicht gegeben.
Abgesehen davon vernachlässigt eine solche Produktionsfunktion die Opportunitätskosten, die sowohl Transportkosten als auch Mobilitätskosten für Produktionsfaktoren umfassen. Diese Kosten spielen jedoch bei Standortentscheidungen, wie noch zu besprechen sein wird, eine Rolle.
Die Annahme konstanter Skalenerträge für alle Regionen, wie die Produktionsfunktion voraussetzt, ist auch in der Realität nicht vorfindbar. In reichen dynamischen Regionen wird in der Regel aufgrund der Massenproduktion, des Einsatzes der Innovation, schnellerer Kommunikation und höherer Faktorenproduktivität, mit niedrigeren Durchschnittskosten pro Produktionseinheit gearbeitet als in den armen Regionen.
Diese differenzierte Produktionsweise hat in modernen Industriestaaten zur Entstehung dualisierter Wirtschaftsmärkte beigetragen. So steht in einem modernen Industriestaat ein stabiler Kernbereich mit "relativ konjunkturunabhängiger, standardisierter Massenproduktion durch regulierende Konzerne"[2] einem peripheren Bereich, "in welchem konkurrierende Klein- und Mittelbetriebe die schwankende Residualproduktion übernehmen"[3] sich gegenüber.
Abschließend kann man in bezug auf die Produktionsfunktion des neoklassischen Wachstumsmodells sagen, daß sie die externen Effekte der Produktion berück-

---

1) Buttler,F., Gerlach,K. und Liepmann,P.: Grundlagen der Regionalökonomie, a.a.O., S. 66.
2) Freiburghaus,D. und Schmid,G.: Theorie der Segmentierung von Arbeitsmärkten, in: Leviathan 3 (1975), S. 431 ff.
3) Ebenda.

sichtigen. Die externen Effekte üben sowohl positive als auch negative Einflüsse auf die regionale Wirtschaftsstruktur aus. So führte die Konzentration von wirtschaftlichen Aktivitäten und Bevölkerung zur Entstehung von "Lokalisations-"[1] und "Urbanisationsvorteilen"[2] in einem Standort.
Diese Effekte können ebenso negativ wirken wie z.B. die Umweltbelastung, steigende soziale Kosten.

- Die Definitionsgleichungen des neoklassischen Modells setzten die Kapitalbildung und das Arbeitspotential in einer Region in Abhängigkeit von marginaler Sparquote und Kapitalkoeffizient bzw. von der natürlichen Wachstumsrate der Bevölkerung in der Region und vom Saldo der Faktorwanderungen zwischen der gemeinten Region und anderen Regionen.
Diese Gleichungen bringen jedoch nur die Faktorenpotentiale zum Ausdruck und nicht den tatsächlichen Einsatzgrad der Produktionsfaktoren im Produktionsprozeß. Sie erfassen außerdem regional differenzierende konjunkturelle Bewegungen in ihrer Bedeutung für das regionale Wirtschaftswachstum nicht[3].

- Die Verhaltensgleichungen des neoklassischen Modells erklären die Bedingungen der beiden Definitionsgleichungen. Sie setzen sich die Gewinn- und Nutzenmaximierung als Bedingungen und unterstellen, daß diffe-

---

1) Isard, W.: Introduction of the Regional Science, Englewood Cliffs, New Jersey 1975, S. 113 (A "Localization economics. A second type of force leading to industrial concentration is that associated with economics accruing to all firms in a single industry at a single location. They are due to the increase in total output of that industry at that location").
2) Ebenda, S. 116 ("Urbanization economics are a third type of agglomeration factor. They are avilable to all firms in all industries. They are associated with the increase (in terms of population, industrial output, income, and wealth of location for all activities taken together").
3) Vgl. Gerlach,K. und Liepmann,P.: Konjunkturelle Aspekte der Industrialisierung peripherer Regionen - dargestellt am Beispiel des ostbayerischen Regierungsbezirkes Oberpfalz, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 187 (1972), S. 1 ff.

renzierte Zins- und Lohnsätze die einzigen nutzenrelevanten Parameter der Faktorwanderungen sind[1].

Abgesehen davon, daß das neoklassische Wachstumsmodell die Kosten der Faktorenmobilität nicht berücksichtigt, ist auch zu vermerken, daß der Lohnsatz z.B. nur ein Faktor der Arbeitsmobilität ist. Die Wanderung von Arbeitskräften aus einer Region in eine andere Zielregion ist jedoch von verschiedenen und unterschiedlichen Faktoren abhängig. So spielen z.B. Bindungen ökonomischer und sozialer Art an den bisherigen Wohnort, Wohnortpräferenzen[2], Stadtgröße und Stadtstruktur, Attraktivitätsindikatoren und Freizeitwertkomponenten[3] eine Rolle, die die Wahl bezüglich der Zielregion einschränken.
Dagegen ist der Faktor Kapital aufgrund der Existenz von funktionsfähigen inter- und intraregionalen Arbeitsmarktbeziehungen mobiler und kann durch differenzierte Zinssätze in Bewegung geraten.

2. Polarisationsmodelle

Im Gegensatz zum neoklassischen regionalen Wachstumsmodell spielt die Zeit-Raumdimension bei Polarisationsmodellen die entscheidende Rolle. Diese Modelle gehen generell von zwei Fragestellungen aus. Die erste Frage beschäftigt sich mit den regionsinternen Bedingungen des wirtschaftlichen Wachstums und die zweite Frage mit den interregionalen Abhängigkeiten regionaler Wachstumsprozesse[4].
Die erste Fragestellung, die die Raumdimension umfaßt,

---

1) Vgl. Richardson, H.W.: Regional Growth Theory, a.a.O., S. 103 ff.
2) Vgl. Hofbauer,H. und Nagel,E.: Regionale Mobilität bei männlichen Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Jg. 6 (1973), S. 259 ff.
3) Vgl. Richardson, H.W.: Regional Growth Theory, a.a.O., S. 98 und S. 62.
4) Vgl. Buttler,F.: Growth Pole Theory and Economic Development, Farnborough, Hants 1975, S. 18 ff.

führt die interregionalen Wachstumsdifferenzen auf die unterschiedliche Ausstattung der einzelnen Regionen mit Wachstums- oder Potentialfaktoren zurück und betont die Immobilität dieser Faktoren[1]. Diese Immobilität wird als die Ursache für die interregional unterschiedlichen Abweichungen zwischen Arbeitsproduktivität und Lohnsatz angesehen. Die Immobilität der Wachstumsfaktoren ist vor allem dadurch begründet, daß der Import eines Wachstumsfaktors mit räumlicher Entfernung von der Heimatregion zunehmende Mobilitätskosten, die das Kosten-Nutzenverhältnis mitbeeinflussen, verursacht.

Die zweite Fragestellung der Polarisationsmodelle beschäftigt sich mit der ungleichen Verteilung der Vor- und Nachteile der Faktorenmobilität[2]. In diesem Sinne führen diese Modelle die Entstehung von interregionalen Wachstumsdifferenzen zuerst auf die interregional unterschiedliche Ausstattung der einzelnen Regionen mit Wachstumsfaktoren zurück,und in zweiter Linie begründen sie die zunehmenden Wachstumsdifferenzen zwischen den Regionen mit den positiven und negativen Wirkungen der Faktorimmobilität. So gesehen begründen die Polarisationsmodelle die interregionalen Wachstumsunterschiede zuerst mit der unterschiedlichen Ausstattung der Regionen mit den Wachstumspotentialfaktoren, die zur regionalen Polarisation und Entstehung von zentralen und peripheren Regionen geführt haben, und dann mit den Wirkungen der eingeschränkten Mobilität dieser Faktoren, die die Wachstumsunterschiede verstärkt haben.
Neben der Raumdimension führt nach diesen Modellen die Zeitdimension zur Entstehung interregionaler Wachstumsunterschiede. Hierbei spielt der Zeitbegriff als ein historischer irreversibler Faktor eine immanente Rolle[3]. Diese Rolle wird dadurch erklärt, daß

---

1) Vgl. Siebert, H.: Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität, a.a.O., S. 183 ff.
2) Vgl. Buttler,F., Gerlach,K. und Liepmann,P.: Grundlagen der Regionalökonomie, a.a.O., S. 80.
3) Vgl. ebenda, S. 60.

die in einer bestimmten Zeit getroffenen Wahlentscheidungen von Unternehmen und Haushalten zugunsten einer Region die Vorrangstellung dieser Region gegenüber Nachbarregionen wachstumsmäßig verstärken, da diese Entscheidungen im Zeitablauf eventuell zur Entstehung von Lokalisations- und Urbanisationsvorteilen und zur Entstehung eines Wachstumskerns führen[1]. Wenn nun die Nachbarregionen versuchen würden, ihre Nachteilpositionen gegenüber diesem Wachstumspol abzubauen, so kann das ihnen nur mit Zeitverzögerungen gelingen.
Die Zeitdimension spielt vor allem bei interregional unterschiedlicher Durchdringung vom technischen Fortschritt eine Rolle. Wenn eine Region eine Innovation tätigt, so erhält sie gegenüber anderen Regionen eine Vorrangstellung bzw. einen Wachstumsvorteil, der sich selbst verstärkt. Eine Diffusion der Innovation, d.h. ihre räumliche Durchdringung, kann nur mit Zeitverzug geschehen. Diese unterschiedliche Diffusion von Innovation beeinflußt jedoch u.a. die wirtschaftlichen, sozialen und organisatorischen Strukturen wirtschaftlicher Aktivitäten in den einzelnen Regionen unterschiedlich[2]. Indifferenzierende Diffusion,d.h. zeitlich eingeschränkte Mobilität von technischem Wissen,wird sogar von einigen Wissenschaftlern als entscheidender Faktor der unterschiedlichen Siedlungsstruktur gesehen. Das Innovationspotential hängt, so wird argumentiert, mit der Stärke der wirtschaftlichen Aktivitäten zusammen[3].

---

1) Vgl. Hermansen, T.: Development Poles and Development Centers in National and Regional Development, in: Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning, hrsg. von Kulinski, A., Paris, Den Haag 1972, S. 37.
2) Vgl. Hermansen, T.: Development Poles and Development Center, a.a.O., S.6 ("The process of Development at a general level can be conveniantly described at the introduction and diffusion of successive waves of innovation in functional, i.e. economic, social, cultural and institutional spaces, and in geographical space").
3) Vgl. z.B. Friedmann, J.: A General Theory of Polarized Development, in: Growth Centers in Regional Economic Development, hrsg. von Hansen, N.M., New York und London 1972, S. 82.
Vgl. Siebert, H.: Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität, a.a.O., S. 73 ff.

Da diese Aktivitäten in Ballungszentren am stärksten sind, verfügen sie auch über ein relativ höheres Innovationspotential als die Nachbarregionen. Versuchen diese Regionen, ihre im Verhältnis zu einer technisch führenden Region vorhandenen Wachstumsrückstände auszugleichen, so können sie zwar den Ausgleich durch Diffusion von Innovation erreichen, dennoch bleiben die Gründe, die zum Vorsprung der Präferenzregion geführt haben und ihr neue Vorsprünge ermöglichen, immer noch wirksam[1]. Diese Gründe sind[2]:

- Die Zahl der erkannten Probleme in einer Region und der Grad der Unzufriedenheit über bisherige Lösungen,
- der Stand des technischen Wissens in einer Region,
- die Funktionsfähigkeit des regionalen Kommunikationssystems,
- die Verfügbarkeit über Ressourcen für die Suche nach neuen Lösungen.

2.1. Darstellung des Polarisationsmodells

Unter Annahme partieller Immobilität von Wachstumsfaktoren kann ein Polarisationsmodell generell wie folgt in Gleichungen dargestellt werden[3]:

(1) $t_i = f_i^1(y_i)$, wobei f_i^1 zunimmt und positiv ist,

(2) $W_i(T_i) = f_i^2(t_i)$, wobei f_i^2 abnimmt und negativ ist,

(3) $y_i = f_i^3(W_i/T_i)$, wobei f_i^3 abnimmt und negativ ist.

(4) $W_i = \overline{W}$

Hierbei bedeuten die Symbole:

t_i = Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität in Region (i),

y_i = Wachstumsrate der Produktion in Region (i),

1) Vgl. Siebert, H.: Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität, a.a.O., S. 73 ff.
2) Vgl. ebenda.
3) Vgl. Richardson, H.W.: Regional Growth Theory, a.a.O., S. 31 ff.

W_i = Lohnsatzindex in Region (i),
$\overline{W}$ = gesamtwirtschaftlicher Lohnsatzindex,
T_i = Produktivitätsindex in Region (i).

Die Gleichung (1) besagt, daß die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität in einer Region eine Funktion der Wachstumsrate der Produktion in dieser Region ist. Diese Funktionalität besteht, weil die Skalenerträge der Produktionsfaktoren durch technischen Fortschritt und sinkende Durchschnittskosten pro Produktionseinheit zunehmen[1].

Die Gleichung (2) besagt, daß die Relation von Lohnsatzindex zu Produktivitätsindex eine Funktion der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität in einer Region ist. Diese funktionale Abhängigkeit besteht, weil erstens $W_i = \overline{W}$ ist, wobei $\overline{W}$ ein gesamtwirtschaftlicher Lohnsatz ist, der auch für die Region (i) gültig ist. Zweitens, da der Produktivitätsindex T_i auch von der Arbeitsproduktivität in der Region (i) abhängt, "erfolgt mit interregional differenziertem Produktivitätszuwachs eine interregional unterschiedliche Entwicklung von W_i/T_i"[2].

Die Gleichung (3) setzt die Wachstumsrate der Produktion (y_i) in eine funktionale Beziehung zu der Differenz zwischen Lohnsatz und Grenzproduktivitätswert der Arbeit in einer Region. Diese funktionale Relation besteht, weil "die Wachstumsrate der Produktion eine Funktion der Nettoinvestitionen [ist], die Nettoinvestition eine Funktion des Gewinns als Funktion der Differenz zwischen Lohnsatz und Wertgrenzprodukt der Arbeit, multipliziert mit eingesetzter Arbeitsmenge"[3].

Die Gleichung (4) ist gleich einer Identitäts- und Bedingungsgleichung für das Funktionieren des Modells. "$\overline{W}$ weist darauf hin, daß es nicht interregional unterschiedlicher Lohnsätze bedarf, um das Polarisationsargument zu begründen"[4]. Diese Gleichung geht deshalb

---

1) Vgl. Buttler,F., Gerlach,K. und Liepmann,P.: Grundlagen der Regionalökonomie, a.a.O., S. 82 ff.
2) Ebenda, S. 83.
3) Ebenda.
4) Ebenda.

davon aus, daß ein durch gesamtwirtschaftliche Lohnfindungsprozesse zustande gekommener Lohnsatz auch für die einzelnen Regionen gültig ist. Allerdings würde sich der im Modell immanente Selbstverstärkungseffekt noch vergrößern, wenn der Lohnsatz in peripheren Regionen kleiner als in zentralen Regionen wäre.

Alle diese vier Gleichungen beschreiben im Polarisationsmodell einen kumulativen Prozeß, da sich jede Funktion als Funktion einer anderen Funktion darstellen läßt, so daß die Bedingungen der Wachstumsrate der Produktion, worauf es in dem Modell ankommt, letztlich von dieser selbst abhängen[1].

2.2. Ergebnis der Polarisation

Das ökonomische Wachstum in einer Region ist determiniert durch die regionsinternen Wachstumsfaktoren und durch die Immobilität oder beschränkte Mobilität dieser Faktoren. Die beschränkte Mobilität wird auf die Raum-Zeitdimension zurückgeführt, die zur Entstehung von Kommunikations- und Mobilitätskosten bzw. zu zeitlichen Anpassungsverzögerungen führt. Die Immobilität der Wachstumsfaktoren führt zur Polarisation und Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten in bestimmten Wachstumspolen und zur Entstehung zentraler Regionen, d.h. von Wachstumskernen auf der einen und peripheren Regionen, d.h. wachstumsschwachen Regionen. Das Ergebnis eines solchen polarisierten regionalen Wirtschaftswachstums ist die unterschiedliche Struktur von räumlicher Arbeits- und Siedlungsstruktur. Dabei übt der der Polarisation immanente Selbstverstärkungseffekt einen ergänzenden Einfluß aus. So üben die städtischen Agglomerationen wegen der vorhandenen Fühlungsvorteile und als Zentren sozialer Interaktion[2] einen Anziehungseffekt sowohl auf die Arbeitnehmer als

1) Vgl. Buttler,F., Gerlach,K. und Liepmann,P.: Grundlagen der Regionalökonomie, a.a.O., S. 83.
2) Vgl. Friedmann, J.A.: A General Theory of Polarized Development, a.a.O., S. 89.

auch auf die Unternehmen aus. Diese Agglomerationszentren sind die geeignete räumliche Dimension für die geographische Verdichtung von Bevölkerung und Arbeitsstätten. Nach diesem Modell ist regionalpolitisch wichtig, wenn die Erzeugung selbsttragenden Wachstums in ländlichen Regionen ein Ziel der Regionalpolitik ist, daß diese Regionen versuchen müssen, Zentralitätseigenschaften zu gewinnen, um interregionale Wettbewerbsfähigkeit im Wachstumsprozeß zu erreichen[1].

IV. Theorie der Siedlungsstruktur und Konzeptionen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Das unterschiedliche regionale Wachstum hat aus Gründen, die im vorigen Abschnitt behandelt wurden, räumlich unterschiedliche Siedlungsstrukturen hervorgerufen. "Die Siedlungsstruktur stellt ein sozialökonomisches System dar, in dem in der Regel eine Vielfalt von Tätigkeiten ausgeübt wird, die aber meistens nicht auf einen mittelfristig unveränderbaren Zweck ausgerichtet sein werden"[2]. Das bedeutet: "die Ressourcen werden sich mehr oder weniger sektoralen Strukturveränderungen aufgrund ihrer mehrseitigen Verwendungsfähigkeit anpassen können"[3]. In diesem Sinne ist die Siedlungsstruktur mit den Verhaltensweisen von Industrien und Haushalten bei ihren Ortsentscheidungen eng verbunden.
Ohne auf die entstehungsgeschichtliche Behandlung der zentralen Orte einzugehen, kann man nach bisherigen Ausführungen, insbesondere über die Darstellung der regionalen Wachstumsmodelle, feststellen, daß Agglomerationen, d.h. Konzentration von wirtschaftlichen Aktivitäten und Bevölkerung[4], zuerst dort stattgefunden haben, wo ausreichende Ressourcen zur Verfügung standen.

---

1) Vgl. Biel,D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 5.
2) Ebenda, S. 53.
3) Ebenda.
4) Vgl. ebenda, S. 51.

Mit anderen Worten bedeutet dies, daß die Standortentscheidungen der Unternehmen (räumliche Arbeitsteilung) die Verteilung der Wohnbevölkerung (Siedlungsstruktur) beeinflußt haben[1].

Da jedoch das Wachstum nicht gleichzeitig und überall einsetzt, sondern räumlich und zeitlich unterschiedlich bringt die Polarisation der Wachstumskräfte in wenigen Kernorten Urbanisationsvorteile hervor, die die Vorrangstellung dieser Orte und ihre Konkurrenzfähigkeiten gegenüber anderen Orten begünstigen. Diese Urbanisationsvorteile sind u.a. hohe externe und interne Ersparnisse[2], hohe Arbeits- und Kapitalproduktivität als Folge des schnelleren Einsatzes von Innovationen[3], geringere Durchschnittskosten pro Produktionseinheit, geringe Transport-, Kommunikations- und Mobilitätskosten, hohe Verflechtung zwischen Anbietern und Nachfragern[4].

Diese Vorteile üben ihrerseits Einfluß auf die Entwicklung der sektoralen Wirtschaftsstruktur und der zentralörtlichen Versorgungsfunktionen eines Standortes, an der sich die Bevölkerungsbewegung orientiert, aus.Die Funktionen einer Agglomeration werden daher sowohl von ihrer Funktion als Wachstumszentrum (Raum als Kräftefeld[5]) als auch von ihrer geographischen Zuordnung[6] her definiert. Diese geographische Zuordnung wird durch das Hierarchieprinzip der Theorie der zentralen Orte

---

1) Vgl. Ipsen, G.: Stadt (IV)-Neuzeit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen (1956), S. 788. ("Die Industrie ist eigentlicher Städtebildner der Neuzeit").
2) Vgl. Richardson, H.W.: Regional Growth Theory, a.a.O., S. 75.
3) Vgl. Siebert, H.: Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität, a.a.O., S. 73 ff.
4) Vgl. Biel,D. und Mitarbeiter:Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 52.
5) Vgl. Perroux, F.: The Domination Effect and Modern Economic Theory, in: Power in Economics, hrsg. von Rotschild, K.W., Penguin Modern Economic Readings, London 1971, S. 56 ff.
6) Vgl. Allen,K. und Hermansen,T.: Economic Growth - Regional Problems and Growth Centeres,in: Regional Policy in EFTA. An Examination of the Growth Centere Idea, Edinburgh 1968, S. 64 ff.

differenziert. Je nach Übernahme unterschiedlicher Versorgungsfunktionen, d.h. des Angebotes an zentralen Gütern und Diensten, ist die Zentralität der Orte verschieden. Zentrale Güter sind die Güter und Dienstleistungen, die räumlich konzentriert an wenigen Punkten, den zentralen Orten, produziert und/oder angeboten werden[1]. Je größer und differenzierter das Angebot an zentralen Gütern, desto höher ist der Zentralitätsgrad eines Ortes.
"Die unterschiedlichen Größenordnungen der Unteilbarkeit im Angebot zentraler Güter, die je nach Zentralitätsstufe unterschiedliche Einzugs- und Wirkungsbereiche zur Folge haben, führen dazu, daß sich über den Raum ein hierarchisches System zentraler Orte oder Marktgebiete (Siedlungsstruktur) ergibt"[2]. Berücksichtigt man das unterschiedliche Wachstumspotential einzelner Orte, so ist richtig, zu behaupten, daß urbane Wachstumszentren aufgrund ihrer Verfügung über Urbanisationsvorteile und ihrer relativ hohen Einwohnerzahl Versorgungsfunktionen, die nicht nur das Angebot an zentralen Gütern umfassen, sondern auch das Angebot an Arbeitsplätzen und Innovation wahrnehmen können, die sowohl den eigenen Bedarf als auch den Bedarf ihrer Einzugsbereiche decken. Dementsprechend können wachstumsstarke Zentren, die über Urbanisationsvorteile verfügen, insbesondere über hohe interne und externe Ersparnisse[2], mit sinkenden Produktions-, Transport-, Informations- und Faktormobilitätskosten arbeiten. Dadurch können sie das Versorgungsangebot über den Bedarf der eigenen Märkte hinaus ausweiten. Da aber die Stärke der Urbanisationsprozesse der einzelnen Orte unterschiedlich ist[4], so sind ihre Fähigkeiten bei Bereitstellung und Angebot an Versor-

---

1) Vgl. Christaller, W.: Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena 1933, S. 28.
2) Biel, D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 52.
3) Vgl. Richardson, H.W.: Regional Growth Theory, a.a.O., S. 75.
4) Vgl. Friedmann, J.: A General Theory of Polarized Development, a.a.O., S. 89 ff.

gungsgütern verschieden. Mit anderen Worten sind auch ihre Zentralitätsgrade unterschiedlich. So übernehmen kleine Orte die Versorgungsfunktionen, die nur kleine Märkte erfordern. Große Zentren dagegen übernehmen solche Funktionen, die jeweils den Bedarf ihrer eigenen Märkte und darüber hinaus den der Märkte der kleineren Zentren in ihren Einzugs- und Wirkungsbereichen decken. Die Folge ist dann die Entstehung einer hierarchischen Arbeitsteilung bei Bereitstellung und Angebot überörtlicher Versorgungsangebote[1].

Eine auf diese Weise infolge der räumlich differenzierenden Arbeitsteilung einsetzende Siedlungsstruktur bewirkt also ihrerseits die Entstehung unterschiedlicher Arbeitsmarktgrößen in einer Volkswirtschaft. Prinzipiell kann jedoch von einer dualen regionalen Arbeitsmarktteilung gesprochen werden[2]. Der erste Teilmarkt ist ein primärer, zentraler und der zweite ist ein sekundärer, peripherer Arbeitsmarkt. Im ersten Fall ist der Arbeitsmarkt durch starke Konzentration der Produktions- und Unternehmensstruktur gekennzeichnet[3]. Die Löhne sind hier relativ hoch, das Arbeitsmarktverhalten der Unternehmer und der Arbeitskräfte ist stabil, und es werden spezifische Qualifikationen erwartet. In einem solchen Markt herrschen in der Regel marktregulierende Konzerne, und die Arbeitsplätze sind relativ konjunkturunabhängig [4]. Der zweite sekundäre Teilmarkt ist durch Klein- und Mittelbetriebe, die in der Regel Zweigbetriebe von größeren Stammbetrieben sind, die ihren Sitz oft in den primären Märkten haben[5], gekenn-

---

1) Vgl. Richardson, H.W.: Regional Growth Theory, a.a.O., S. 161 ff.
2) Vgl. Berry, B.J.L. und Garrison, N.L.: Recent Developments of Central Place Theory, in: Urban Economics, hrsg. von Leahy, H.W. und Mc Kee, D.L. und Dean, D., New York und London 1970, S. 117, sowie: Egner, E.: Dual Economy, in: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, hrsg. von Besters, H. und Boesch, E., Stuttgart,Berlin,Mainz 1966, S. 1079 ff.
3) Vgl. Freiberghaus,D. und Schmid,G.: Theorie der Segmentierung, a.a.O., S. 431.
4) Vgl. ebenda.
5) Vgl. Fürst,D. und Zimmermann,K.: Standortwahl industrieller Unternehmen, Bd. 1, Schriften der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bonn (1973), S. 73.

zeichnet. Ein solcher Markt erfordert kein stabiles Marktverhalten, die Löhne und Aufstiegsmöglichkeiten sind gering.

Eine Zusammenfassung der bisher in diesem Abschnitt behandelten Interdependenzen macht folgendes ersichtlich:

- Das Wachstumspotential ist abhängig von vorhandenen Wachstumsfaktoren und dem Urbanisationsprozeß in den einzelnen Orten.
- Unterschiedliche Urbanisationsprozesse bewirken differenzierte Produktions- und Angebotsstrukturen.
- Die Zentralität eines Ortes ist eine Funktion seiner Fähigkeit, Versorgungsgüter bereitzustellen und anzubieten.
- Differenzierte Fähigkeiten der einzelnen Orte bei Bereitstellung und Angebot der Versorgungsgüter, für die eigenen Märkte und die der Einzugs- und Wirkungsbereiche, führen zur Entstehung eines hierarchischen Systems der zentralen Orte.
- In dieser Hierarchie sind urbane Zentren demnach zentrale Orte höherer Stufe, die peripheren Orte sind dagegen Orte niederer Stufe.
- Die Standortentscheidungen der Unternehmen und Haushalte haben sich in der Vergangenheit an den Wachstumspotentialen und Urbanisationsvorteilen einzelner Orte orientiert.
- Diese Verhaltensorientierung hat zur Entstehung einer bestehenden Siedlungsstruktur als sozialökonomisches System beigetragen. Urbane Zentren zogen immer mehr Menschen und Betriebe an, staatliche Einrichtungen folgten nach, und immer mehr öffentliche Güter wurden angeboten, und so setzten sich Verdichtungstendenzen in urbanen Zentren und Entleerungstendenzen in peripheren Regionen um.
- Die unterschiedliche regionale Arbeitsteilung und Siedlungsstruktur bewirkten eine Spaltung und Entstehung der dualen Arbeitsmärkte.

Die Kenntnisnahme dieser Interdependenzen ist für die

regionale Wirtschaftspolitik von zentraler Bedeutung. Dies insbesonders, weil die Effekte dieser in einem kumulativen Prozeß sich wechselseitig beeinflussenden Faktoren der räumlichen Agglomeration noch anhalten, so daß die Konkurrenzbedingungen der ländlichen Regionen sich im interregionalen Verhältnis weiter verschlechtern. So absorbiert jede weitere Expansion der urbanen Zentren langfristig die knappen und mobilen Produktionsfaktoren der peripheren Nachbarregionen, und dadurch werden die ohnehin geringen Entwicklungsmöglichkeiten der letztgenannten Regionen vermindert. Deshalb kann eine Regionalpolitik die regionalpolitischen Ziele, insbesondere das Ziel des regionalen Wachstums, nur dann erfolgversprechend verfolgen, wenn sie in peripheren Regionen in entwicklungsfähigen Standorten neue Wachstumspole schafft und dadurch einer weiteren Verdichtung der Agglomerationsräume entgegentritt. Auf diese Weise kann die Regionalpolitik auch der tendenziellen Verschlechterung der Lebensbedingungen (Umweltbelastung, hohe soziale Kosten, Grundstücksverknappung, Lärmbelästigung etc.) in den Ballungsräumen entgegenwirken.

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Regionalpolitik vor allem nach folgenden Konzepten betrieben:

1. Konzept der Schwerpunktsförderung

Das Konzept der regionalen Schwerpunktsförderung zielt darauf ab, mit Hilfe konzentrierter Förderungsmaßnahmen in bestimmten Förderorten neue Wachstumspole zu schaffen.
Nach Empfehlungen des Beirates für Raumordnung und Kriterien des Bundesraumordnungsprogramms soll die Konzeption der Verdichtungs- und Schwerpunktsräume vom gleichwertigen Postulat der Daseinsvorsorge in allen Gebieten der Bundesrepublik ausgehen[1].
Nach diesem Konzept sollen die Orte, die grundsätzlich

1) Vgl. Empfehlung des Beirates für Raumordnung über das Zielsystem für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik, in: Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache IV/3793, Bonn 1973, S. 154 ff.

eine Mindestbevölkerung von 40.000 Einwohnern haben und außerdem über ein gewisses Maß an Infrastruktureinrichtungen verfügen, industriell konzentriert gefördert werden[1].

Die regionalpolitischen Maßnahmen, vor allem die finanzielle Unterstützung und Förderung des Ausbaus unternehmensorientierter Infrastruktureinrichtungen, sollen die Standortqualität der Förderorte, die Kosten-Ertrags-Kalkulation der Unternehmen und damit ihre Gewinnsituationen verbessern. Auf diese Weise, so hofft man, können diese Maßnahmen die Erweiterung der bestehenden und Ansiedlung neuer Betriebe begünstigen. Das Konzept bezweckt also, ohne eine eingehende Analyse der Bestimmungsfaktoren des regionalen Entwicklungspotentials in den einzelnen Förderorten (außer Bevölkerung und Infrastruktur), eine Kompensierung jener Standortfaktoren, die bei Aktivierung des eigenen Wachstumspotentials als Engpässe auftreten.

Neben den unternehmensbezogenen soll gleichzeitig die Förderung haushaltsbezogener Infrastruktureinrichtungen in den Förderorten die Standortentscheidungen der Haushalte zugunsten dieser Orte erleichtern und damit die Bevölkerungsabwanderung aus den ländlichen Regionen in diesen Orten aufgefangen werden. D.h. die Maßnahmen sollen insgesamt auch eine Umlenkung der Tendenzbewegung der Siedlungsstruktur erreichen. Mit anderen Worten zielt die Förderung unternehmensbezogener Infrastruktureinrichtungen, gekoppelt mit finanzieller Unterstützung der Unternehmen, auf die Vermehrung der Lokalisationsvorteile der Förderorte ab, um dadurch die sektoral-regionale Polarisation der Wachstumskräfte zu begünstigen. Andererseits soll die gleichzeitige Durchführung haushaltsbezogener Infrastrukturmaßnahmen den Urbanisationsprozeß beschleunigen und dadurch mehr

---

1) Vgl. Empfehlung des Beirates für Raumordnung...., a.a.O., S. 158, sowie
Vierter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1975-1978, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/3601, S. 6.

Urbanisationsvorteile schaffen[1].

Das in groben Zügen dargelegte Konzept der Schwerpunktsförderung arbeitet also mit Varianten des neoklassischen Wachstumsmodells. Es setzt die Mobilität der Wachstumsfaktoren voraus und vernachlässigt die Einbeziehung der Raum/Zeitdimension in seiner Modellaufstellung. "Das regionale Förderungsprogramm des Bundes und die Ansiedlung von Gewerbebetrieben als Teil dieses Programms sind, entsprechend den allgemeinen wirtschaftspolitischen Grundsätzen der Bundesregierung, so ausgestaltet, daß die letzte Entscheidung bei der Standortwahl ... Sache des Unternehmens ist ... Daraus ergibt sich, daß eine Anweisung an Unternehmen, an diesem oder jenem Ort zu investieren, nicht in Frage kommt"[2].

Abgesehen davon, daß die Steuerungskapazitäten der bisherigen regionalen Konzepte, wie später dargestellt werde, limitiert sind, verringern folgende Gründe zusätzlich die Effizienz dieser Konzepte im praktischen Vollzug:

1.1. Gründe der Restriktion des Konzeptes

1.1.1. Abgrenzung der Schwerpunktsorte

Obwohl eine einhellige Übereinstimmung über die Untergrenze der erforderlichen Mindestbevölkerung der Förderorte von 40.000 Einwohnern besteht, wird diese Regel in vielen Fällen durchbrochen. So weist eine Untersuchung nach, daß nur drei Viertel der derzeitigen Schwerpunktsorte die geforderte Einwohnerzahl im Einzugsbereich haben,und weniger als die Hälfte erreichen eine

---

1) Vgl. Fester, F.: Entwicklungszentren - Urbanisierung peripherer Regionen statt Industrialisierung des ländlichen Raums, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, 1976, S. 136 ff.
2) Runge, V. und Schmieg, G.: Restriktionen politischer Planung, Frankfurt/M. 1973, S. 28.

Mindestgröße von 40.000 Einwohnern[1]. Eine andere Untersuchung, die die praktische Durchführung dieses Konzeptes in Bayern untersucht, spricht davon, daß Gemeinden, die unter 3000 Einwohner aufweisen oder sogar solche, die unter 1000 Einwohner haben, durch Vergabe von Mitteln schwerpunktsmäßig gefördert werden[2]. Es ist zu vermuten, daß die Förderung solcher kleinen Orte nicht zur erhofften sektoral/regionalen Polarisation der Wachstumskräfte beiträgt.

1.1.2. Struktur der angesiedelten Betriebe

Die finanziellen Anreize und Steuervergünstigungen, die bei Ansiedlung eines Betriebes nach den Grundsätzen des Schwerpunktsförderungskonzeptes vergeben werden, veranlassen viele Betriebe, die ihre Zentrale oft in den urbanen Städten haben, Zweigbetriebe in den Förderorten zu gründen. Die Hauptbetriebe können auf diese Weise, insbesondere in Zeiten der Hochkonjunktur, schnell ihre Produktion erweitern, ohne sich durch hohe Investitionen in ländlichen Regionen langfristig zu binden.
Außerdem sehen sich einige Unternehmen aus vielen Gründen, sei es, daß die Löhne und Bodenpreise zu hoch sind, kein ausreichendes Angebot an Arbeitskräften vorhanden ist oder die Produktionsanlagen alt sind, zu einem Standortswechsel veranlaßt[3]. Diese schwachstrukturierten Grenzbetriebe suchen auch einen neuen Standort in möglichst kleinen Gemeinden und besonders in den Zonenrandgebieten, wo die Löhne und Bodenpreise

---

1) Vgl. Ernst, A.: Arbeitsmarktpolitische Prioritäten für die regionale Wirtschaftsförderung. Ein quantifizierter Orientierungsrahmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 7 (1974), S. 218.
2) Vgl. Kohler,H. und Reyher,L.: Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf regionalen Arbeitsmärkten - Ein Beitrag zur Erfolgskontrolle in der Regionalpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, Jg. 8 (1975), S. 11.
3) Vgl. Fürst,D. und Zimmermann,K.: Standortwahl industrieller Unternehmen, a.a.O., S. 145.

billig sind und die Konkurrenz gering ist[1].
Bei Ansiedlung neuer Betriebe in ländlichen Regionen bleiben deshalb die geförderten Investitionen relativ gering[2]. Solche Ansiedlungen können dementsprechend nicht zu einer wünschenswerten Verbesserung der Branchenstruktur insbesondere und der regionalen Wirtschaftsstruktur im allgemeinen beitragen.
Abgesehen von geringen Investitionstätigkeiten und Investitionssummen sind die relativ strukturschwachen Zweig- und Grenzbetriebe konjunkturabhängiger, so daß bei geringem konjunkturellen Abschwung eine nicht geringe Anzahl von ihnen in Schwierigkeiten gerät, die zum endgültigen Konkurs führen[3].

1.1.3. Struktur der Arbeitsplätze

Eine auf die Minderung räumlicher und wirtschaftsstruktureller Disparitäten gerichtete Regionalpolitik kann nur dann erfolgversprechend sein, wenn sie in ländlichen Regionen dazu beiträgt, daß quantitativ ausreichende und qualitativ gute Arbeitsplätze geschaffen werden. Die neu geschaffenen Arbeitsplätze in den peripheren Förderorten weisen jedoch aus den obigen Gründen niedrige Qualität auf und verbessern damit kaum die niedrige Durchschnittsqualifikation der Industriebeschäftigten in diesen Orten. "Einem Anteil der Höherqualifizierten (Angestellte und Facharbeiter) von rd. 28 v.H. in den Ansiedlungsbetrieben steht ein entsprechender Wert von fast 46 v.H. in den übrigen Betrieben gegenüber. Umgekehrt ist der Anteil der an- und ungelernten Arbeiter in den Ansiedlungsbetrieben mit fast 70 v.H. weitaus höher als in den sonstigen Betrieben (50 v.H.)"[4]. Dabei weisen die Zweigbetriebe

---

1) Vgl. Fürst,D. und Zimmermann,K.: Standortwahl industrieller Unternehmen, a.a.O., S. 178 ff.
2) Vgl. Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/3582, S. 77.
3) Vgl. Kohler,H. und Reyher,L.: Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen, a.a.O., S. 13.
4) Ebenda, S. 41.

mit Abstand die schlechteste Arbeitsplatzstruktur auf[1].

Die niedrige durchschnittliche Qualifikation der Beschäftigten und die geringe Wertschöpfung der angesiedelten Betriebe führen ihrerseits dazu, daß die durchschnittlichen Löhne und Gehälter in den Förderorten niedrig bleiben. Deshalb hat sich der Abstand des durchschnittlichen Einkommens je Beschäftigten zu den Lohn- und Gehaltssummen je Beschäftigten in den Präferenzregionen entweder vergrößert oder ist in den günstigsten Fällen gleich geblieben[2].

1.1.4. Wanderungsbewegung

Die in obiger Ausführung zur Sprache gekommenen Faktoren, die die schwache Struktur der angesiedelten Betriebe, das geringe durchschnittliche Einkommen, die geringe Qualifikation der Industriebeschäftigten begründen, tragen in den Förderorten theoretisch nicht dazu bei, daß diese Orte Wanderungsgewinne erzielen. Denn die Arbeitskräfte werden, wie schon unter Teil B, III, 2 besprochen, in räumlicher Dimension mit zunehmender Entfernung des neuen Standortes und bei hoher Qualifikation relativ immobil. Wenn auch ein Teil von ihnen sich zu einem Arbeitsplatzwechsel entschließt, dann werden sie in urbane Zentren einwandern, wo sie ein hohes Einkommen, günstigere Aufstiegsmöglichkeiten, stabilere Arbeitsverhältnisse und eine attraktivere Standortqualität erhoffen.

In praktischer Hinsicht, wie einige Untersuchungen zeigen, beeinflußt die Veränderung des industriellen Arbeitsplatzangebots in den Förderorten die Abwanderung der deutschen Arbeitskräfte nicht[3]. Allerdings reagie-

---

1) Vgl. Kohler,H. und Reyher,L.: Zu den Auswirkungen von Fördermaßnahmen, a.a.O., S. 19.
2) Vgl. ebenda, S. 45.
3) Vgl. ebenda, S. 44, sowie:
Vgl. Klein, H.J.: Möglichkeiten und Grenzen einer operationalen Erfolgskontrolle bei der regionalen Wirtschaftspolitik, Diss. Darmstadt, 1972, S. 147.

ren, wie diese Untersuchungen feststellen, die ausländischen Arbeitskräfte bei einem vermehrten Arbeitsplatzangebot in den ländlichen Gebieten mit zunehmender Zuwanderung[1].

2. Konzept der Zentralen Orte

Im Eingang dieses Abschnitts wurde auf die Funktion und das Zustandekommen des hierarchischen Systems der zentralen Orte eingegangen. Dabei wurde die Zentralität eines Ortes als Funktion der Bereitstellung und des Angebots zentraler Versorgungsgüter für den eigenen Markt und die Märkte des Einzugsbereiches bestimmt.
Die Aufgabe des Konzeptes der zentralen Orte besteht regionalpolitisch in zweierlei Hinsicht. Die erste Aufgabe ist die Absorption abwandernder Arbeitskräfte, die aus den peripheren Regionen in die zentralen Orte abwandern. Diese Funktion kann zum Teil dadurch erfüllt werden, daß in diesen Orten ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen geschaffen wird[2].
Die zweite Aufgabe, die die originäre Funktion der zentralen Orte beinhaltet, besteht in der Distribution öffentlicher und privater Dienstleistungen an die Einzugsgebiete[3].
So gesehen ist dieses Konzept ein bedeutendes Instrument der Siedlungsstrukturpolitik und bildet bei einem simultanen Zusammenwirken mit dem voranbesprochenen Konzept der Schwerpunktsbildung ein Instrumentarium für eine neue Ordnung des ländlichen Raumes.

---

1) Vgl. Kohler,H. und Reyher,L.: Zu den Auswirkungen der Förderungsmaßnahmen, a.a.O., S. 44.
Vgl. Klein, H.J.: Möglichkeiten und Grenzen einer operationalen Erfolgskontrolle, a.a.O., S. 147.
2) Vgl. auch Keun, F.: Die optimale Infrastrukturausstattung einer Region unter Berücksichtigung dynamischer Aspekte - dargestellt am Beispiel sozialer Infrastrukturleistungen zentraler Orte in ländlichen Räumen, Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung, Heft 6, Göttingen 1973, S. 18.
3) Vgl. ebenda.

Auf die funktionale Bedeutung dieses Konzeptes wurde in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland insbesondere im § 2 Abs. 5 des Bundesraumordnungsgesetzes Bezug genommen (vgl. auch Kap. B.II.4. in dieser Untersuchung). Dort wurde diese Funktion so definiert: "Förderung und Entwicklung von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung in für die Bewohner zumutbarer Entfernung"[1].

Eine Vernetzung des Raumes in der Bundesrepublik durch zentrale Orte soll die Basis sein für eine Verbesserung der Lebensqualität, insbesondere der Wohnverhältnisse, des Verkehrs und der Versorgungseinrichtungen.

Das niedersächsische Landes-Raumordnungsprogramm definiert diese Bedeutung ähnlich:

"Zur Verbesserung der Daseinsvorsorge ist die Entwicklung von zentralen Einrichtungen auf eine Auswahl von Standorten zu konzentrieren"[2]. Nach den Funktionen der Orte wird zwischen Ober-, Mittel- und Grundzentren unterschieden[3]. Hierbei wird die Zentralität der Orte in den Landesplänen der einzelnen Bundesländer bestimmt. Während das niedersächsische Landes-Raumordnungsprogramm die Ober- und Mittelzentren namentlich festlegt, bleibt die Bestimmung der meisten Grund- und Kleinzentren den einzelnen Bezirks- und Verwaltungsregierungen vorbehalten[4].

Bei dem Angebot und der Bereitstellung der Versorgungsgüter spielen die öffentlichen Güter und Dienstleistungen, insbesondere haushaltsbezogene Infrastruktureinrichtungen, bei Bestimmung des Zentralitätsgrades eines

---

1) Bundesraumordnungsgesetz vom 8.5.1965, in Bundesgesetzblatt Teil I, vom 21.5.1965, § 2, S. 306.
2) Niedersächsisches Landes-Raumordnungsprogramm, a.a.O., S. 1.
3) Vgl. Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung über "Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche" vom 8.2.1968, in: Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache V/3558, S. 149.
4) Vgl. Niedersächsisches Landes-Raumordnungsprogramm, a.a.O., S. 10.

Ortes eine große Rolle. Die Konzentration und Entwicklung solcher Güter in bestimmten Orten ist deshalb notwendig, weil eine breit gestreute Verteilung der öffentlichen Aktivitäten aus Gründen der Unteilbarkeit bestimmter Anlagen nicht möglich bzw. ökonomisch nicht zweckmäßig ist[1].

3. Konzept der Entwicklungsachsen

Dieses Konzept bezieht sich auf die bestehenden funktional-räumlichen Beziehungen zwischen einem Ortskern und seinem Umland. So bestehen zwischen einem städtischen Verdichtungsraum und weiteren Gebieten seines ländlichen Raumes wirtschaftliche Beziehungen in Form von Leistungsaustauschen, die über bestimmte Bandinfrastrukturen, wie Straßen, Schienen- und Wasserwege, stattfinden. Auf diese Weise können sich diese Beziehungen zwischen den unterschiedlich strukturierten Teilgebieten enger und intensiver gestalten, je besser die Infrastruktureinrichtungen ausgebaut sind. Die Effektivität dieser Einrichtungen nimmt außerdem Einfluß auf die siedlungsstrukturellen Wandlungsprozesse, die häufig entlang einer Bandbreite zwischen dem städtischen Verdichtungskern und dem ländlichen Raum zur Entstehung von external economics in Form von Standortvorteilen führen.
Die Förderung der Entwicklungsachsen bildet ein weiteres Konzept der räumlichen Entwicklung in der Bundesrepublik. "Verdichtungsachsen", so heißt es in der Empfehlung des Beirates für Raumordnung, "stellen das zweite Hauptstrukturelement für das räumliche Zielsystem dar. Sie kennzeichnen die angestrebte innere Struktur der Verdichtungsgebiete, da sie wegen ihrer achsenförmigen Anlage die optimalen Voraussetzungen für die Anlage und den Betrieb von hochleistungsfähigen öffentlichen Personennahverkehrssystemen bieten und

1) Vgl. Keun, F.: Die optimale Infrastrukturausstattung einer Region, a.a.O., S. 21.

damit auch dem nicht in unmittelbarer Nähe der Verdichtungsschwerpunkte lebenden Teil der Bevölkerung die schnelle Erreichbarkeit aller Einrichtungen der Punktinfrastruktur und der übrigen Dienstleistungseinrichtungen für den gehobenen Bedarf gewährleisten"[1]. Abgesehen davon soll mit dem Ausbau der Verdichtungsachsen auch gleichzeitig die Erschließung und funktionale Integration der ländlichen Räume gefördert werden[2].

---

1) Empfehlung des Beirates für Raumordnung über das Zielsystem für die räumliche Entwicklung, a.a.O., S. 158 ff.
2) Vgl. ebenda, S. 159.

C. Analyse der Ziele und Maßnahmen der Landesplanung in Niedersachsen

Im folgenden werden speziell die Ziele und Maßnahmen der Landesplanung in Niedersachsen, insbesondere diejenigen, welche im Rahmen des Landes-Entwicklungsprogramms zur Minderung der raumstrukturellen Disparitäten zwischen den einzelnen Landesteilen vorgeschlagen worden sind, analysiert. Diese Analyse bezieht sich vor allem auf die Methode der statistischen Zielgewinnung, auf das Verfahrensmodell der Zielgewinnung, sowie auf die detaillierten Ziele und Maßnahmen der einzelnen Fachbereiche der Landespolitik.

I. Probleme der statistischen Zielgewinnung des Landes-Entwicklungsprogramms

1. Indikativer Charakter des Landes-Entwicklungs- und Landes-Raumordnungsprogramms

Ein wesentliches Merkmal des Landes-Raumordnungs- und des Landes-Entwicklungsprogramms besteht darin, daß diese Programme nur partiell, d.h. zu Lasten einiger sozialer Gruppen, vollziehbar sind. Sie setzen zwar - wie alle anderen "Orientierungspläne"[1] - bestimmte Indikatorenwerte fest, um die globalen Entwicklungstendenzen der Wirtschaft und Gesellschaft auf mehrere Jahre im voraus aufzuzeigen und das Verhalten der Wirtschaftssubjekte, Gruppen und Verbände auf die Richtung der Programmziele festzulegen, sie verpflichten jedoch nicht zu irgendeiner bestimmten Handlung. Solche Programme dienen somit nur als Leitlinien.
Die Allgemeinheit von Planungsgesetzen setzt dabei voraus, daß öffentliche Planung in Marktwirtschaften, um

1) Über den Begriff "Orientierungsplan" vgl. u.a.: Jürgensen, H. und Kantzenbach, E.: Ansatzmöglichkeiten gesamtwirtschaftlicher Planung, in: Planung II, hrsg. von Kaiser, J.K., Baden-Baden 1966, S. 49 ff.

im Einzelfall anwendbar zu sein, ohne aber dem einzelnen unmittelbar Handlungen vorzuschreiben, zunächst generelle Tatbestände festsetzen muß, denen dann Einzelfälle subsumiert werden können. Diese Allgemeinheit wird im Landes-Entwicklungsprogramm dadurch hergestellt, daß die verschiedenen in sich unvereinbaren, besonderen und gegensätzlichen Markt- und Produktionsprozesse mit Hilfe des Raumbegriffes auf den jeweiligen Ebenen der kommunalen und staatlichen Gebietshoheit in Form von Durchschnittszahlen verallgemeinert und homogenisiert werden.
Ohne auf die spezifischen räumlichen Probleme der einzelnen Kommunen und Gebietsteile Bezug zu nehmen, wird der quantifizierten Allgemeinheit von Durchschnittszahlen der quantifizierte Einzelfall gegenübergestellt. Der abweichende Einzelfall wird an allgemeinen Tatbeständen gemessen. Eventuelle Differenzen zwischen quantifiziertem allgemeinem Tatbestand und quantifiziertem Einzelfall konstituieren die im Landes-Entwicklungsprogramm Niedersachsen 1985 ausgewiesenen Richtzahlen. Sie legen ihrerseits in quantifizierter Form das Ausmaß der Anwendung allgemeiner Normen auf den Einzelfall fest.

Diese Schwierigkeit wird durch die regionale Abgrenzung, wie sie das Programm vornimmt, noch weiter vergrößert.

Es ist wohl bekannt, daß "das Wirtschaften im Raum"[1] kein allgemein einheitliches und gleichbleibendes Geschehen ist und daß deshalb die Notwendigkeit zur Untergliederung jedes wirtschaftlich genutzten Raumes in Teilräume (Regionen) besteht. Dabei können sowohl bestimmte ökonomische und/oder räumliche Merkmale als auch bestimmte Fragestellungen für die Analyse räumlicher Wirtschaftsbeziehungen als Gliederungskriterien dienen[2].

Bei der Einteilung des Landes in 14 sogenannte Entwicklungsräume nimmt das Programm kaum Bezug auf solche ökonomischen und/oder räumlichen Merkmale. Diese Ein-

---

1) Lauschmann, E.: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, a.a.O., S. 9.
2) Vgl. ebenda.

teilung basiert vielmehr auf Arbeitsmarktbereichen, deren Grenzen so bestimmt sind, daß sie nur die grenzüberschreitenden Pendelströme berücksichtigen[1] und nicht die gebietsspezifischen Probleme der einzelnen Landesteile.
Für wirtschaftspolitische Programme bzw. Eingriffe ist jedoch die Auswahl der Abgrenzungsmerkmale und die Bestimmung einer optimalen Merkmalskombination für die Abgrenzung von Regionen unerläßlich. Insbesondere für die Bildung von Durchschnittswerten, wie sie die Status-quo-Prognose des Landes-Entwicklungsprogramms vornimmt, wäre die Heranziehung der Regionalabgrenzung nach der Methode der Faktorenanalyse[2] notwendig. Besonders für die Analyse ökonomisch und räumlich heterogener Landesteile ist die Auswahl eines Basisfaktors oder einer Gruppe von Basisfaktoren, die eine Bezugsgröße bildet, nach der das Gewicht einzelner Merkmale für die räumlichen Unterschiede in den Wirtschafts- und Sozialstrukturen bestimmt werden kann, von größter Wichtigkeit[3].

2. Problem der Einseitigkeit der Programme bei der Durchsetzung der Ziele

Das Landes-Raumordnungsprogramm, das als Grundlage für die Ableitung der raumordnungspolitischen Ziele des Landes-Entwicklungsprogramms und als Grundlage für die Koordination aller raumbedeutsamen Maßnahmen und Fachplanungen in Niedersachsen anzusehen ist, orientiert sich bei der Auswahl der Mittel für die Durchsetzung der Ziele hauptsächlich an der Beeinflussung des Produktionsfaktors Arbeit[4].
Im Landes-Raumordnungsprogramm heißt es u.a.: "Die Raumordnung soll dazu beitragen, die Leistungskraft der Wirtschaft einschließlich der Landwirtschaft zu stärken, um eine ausgeglichene Wirtschaftsstruktur zu er-

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 29.
2) Vgl. hierzu Isard, W.: Methods of Regional Analysis, a.a.O., S. 293 ff.
3) Vgl. Lauschmann, E.: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, a.a.O., S. 17.
4) Vgl. LEP, a.a.O., S. 3.

reichen. Die Mobilität der Arbeitskräfte soll durch Schaffung günstiger Voraussetzungen erhöht werden"[1], Dazu heißt es im Landesentwicklungsprogramm: "... Aus den Status-quo-Prognosen wurde bereits deutlich, daß es in den Zielprojektionen der Basisdaten (Wohnbevölkerung, Erwerbspersonen, Arbeitsplätze, Wertschöpfung) insbesondere darum gehen muß, den Wachstumsrückstand im Vergleich zum Bundesdurchschnitt aufzuholen, gleichzeitig aber auch die regionalen Wachstumsunterschiede innerhalb des Landes zu mindern"[2].

Das Landes-Raumordnungsprogramm und das Landes-Entwicklungsprogramm erklären damit den Arbeitsmarkt zum Hauptoperationsfeld für die Entfaltung der landesplanerischen und entwicklungspolitischen Aktivitäten. Gerade wegen dieser Bedeutung sieht das Landes-Entwicklungsprogramm in einem Ausgleich des Angebots und der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt die entscheidende Zielvariable[3]. Dieser Ausgleich soll durch folgende Faktoren zustande kommen:

- Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze,
- Änderung im Erwerbsverhalten,
- Änderung im Pendelverhalten,
- Einflußnahme auf Zu- und Abwanderung von Erwerbstätigen.

"Diese Faktoren", heißt es dann weiter, "bewirken gleichzeitig eine Änderung der regionalen Wertschöpfung und des regionalen Wohlstandes"[4].

Neben dem allgemeinen Problem, daß die besonderen und gegensätzlichen Markt- und Produktionsprozesse statistisch nicht abgebildet werden können, besteht bei der statistischen Zielgewinnung des Landes-Entwicklungsprogramms das besondere Problem, daß es über die Meßgröße Bevölkerung und Arbeitsplätze einseitig auf einen regionalen Arbeitsmarkt bezogen ist, wogegen die zentralen Arbeitsmarkt- und Wachstumsgrößen, z.B. die privaten

---

1) Landes-Raumordnungsprogramm, a.a.O., S. 3.
2) LEP, a.a.O., S. 93
3) Vgl. ebenda, S. 93 ff.
4) Ebenda.

Investitionen, aus der Systematik ausgespart werden[1]. In der mittelfristigen Planung Niedersachsen 1974-1978 heißt es u.a.: "Aus der Zahl der Arbeitsplätze ... wird mit Hilfe von Produktivitätsschätzungen für einzelne Wirtschaftsbereiche das künftige Bruttoinlandsprodukt prognostiziert. Es ist eine Grundlage für die Schätzung der künftigen Steuereinnahmen und die Bestimmung der Ausgabenrahmen"[2].

3. Arbeitsmobilität als zentrale Kategorie des Landes-Entwicklungsprogramms

Entsprechend dem Umstand, daß der Entwicklungsfaktor 'private Investitionen' als direktes Objekt von Planungsmaßnahmen aus der Systematik des Landes-Entwicklungsprogramms ausgeblendet und der Arbeitsmarkt als Objekt von Planungsmaßnahmen nur indirekt belassen wird[3], erfolgt eine umgekehrte Formulierung der Entwicklungsziele des Landes-Entwicklungsprogramms. Die Methode der Gewinnung der prognostizierten und für die Programmierung der künftigen Entwicklung des Landes relevanten Daten aufgrund einer Trendextrapolation von Bevölkerung und Beschäftigung läßt vermuten, daß das Programm die Erwerbsbevölkerung eines Gebietes zur autonomen, entwicklungsbestimmenden Variablen des dem Landes-Entwicklungsprogramm zugrundeliegenden Zielsystems macht.

Immanent dem Verfahrenskonzept der Vorausschätzungen wird in der Status-quo-Prognose davon ausgegangen, daß die durch Fruchtbarkeitsziffern bedingte regionale natürliche Bevölkerungsentwicklung ein bestimmtes Arbeitsangebot darstellt, während die regionalen Arbeitsplätze und ihre Entwicklung eine bestimmte Arbeitsnachfrage

---

1) Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974-1978, hrsg. vom niedersächsischen Ministerpräsidenten und niedersächsischen Minister der Finanzen, Hannover 1975, S. 2.
2) Vgl. LEP, a.a.O., Abb. 8 (Schematische Darstellung der Vorausschätzung), S. 34.
3) Vgl. LEP, (Schematische Darstellung des Verfahrenskonzepts der Vorausschätzungen), a.a.O., S. 34, sowie: Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974-1978, a.a.O., S. 7.

darstellen, die sich gegenseitig ausgleichen zu einer regionalen Erwerbsbevölkerung, die daher als gegeben angenommen wird[1]. In dem Programm heißt es u.a.: "Mithin ergibt sich für die vorliegenden Zielprojektionen als Aufgabe, die bei den Status-quo-Prognosen ausgewiesenen regionalen Arbeitsmarktungleichgewichte sowie die damit zusammenhängenden Unterschiede in der Wertschöpfung so weit wie möglich zu vermindern. Damit wird dem Ziel eines Abbaus der regionalen Differenzen sowie auch dem Ziel eines insgesamt stärkeren Wachstums in Niedersachsen Rechnung getragen"[2].

Zur Beseitigung der Differenzen zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sieht das Programm folgende Möglichkeiten[3]:

- Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze
- Änderung im Erwerbsverhalten
- Änderung im Pendlerverhalten
- Zu- und Abwanderungen von Erwerbstätigen.

Die Erklärung der obigen Möglichkeiten zu "Instrumentenvariablen"[4] des Verfahrenskonzeptes zur Beschreibung der zukünftigen Entwicklung weist einen "naiven Charakter"[5] auf; denn naiv ist es, wenn zur Prognose mit Hilfe eines Optimierungsmodells das Gleichgewicht auf dem regionalen Arbeitsmarkt ermittelt wird, ohne zuvor geprüft zu haben, ob sich die Entscheidungen der einzelnen Unternehmer an diesem Optimierungskriterium orientieren.

Die Aussage des Landes-Entwicklungsprogramms über das Zustandekommen des Gleichgewichtes auf dem regionalen Arbeitsmarkt ist dem Modell der Regionalabgrenzung

---

1) Vgl. LEP (Abb. 41, Ausgleich regionaler Arbeitsmarktungleichgewichte), a.a.O., S. 95.
2) LEP, a.a.O., S. 93.
3) Vgl. ebenda.
4) Bombach, G.: Über die Möglichkeiten wirtschaftlicher Voraussagen, in: Politische Ökonomie heute, in: Kyklos 1962 II, S. 35.
5) Gerfin, H.: Langfristige Wirtschaftsprognose, Tübingen, Zürich 1964, S. 116.

in Niedersachsen immanent[1]. Diese Methode vernachlässigt jedoch die privaten Investitionen. Diese werden vielmehr statistisch in der Größe des lohnabhängigen Erwerbs ausgedrückt. D.h. in dem Verfahrenskonzept der Vorausschätzungen des Landes-Entwicklungsprogramms werden die privaten Investitionen mittelbar in der Größe der vorausgeschätzten Mehraufwendungen der Unternehmer für Lohnkosten der prognostizierten zusätzlichen industriellen Arbeitsplätze ausgedrückt. Diese indirekte Darstellung vernachlässigt jedoch die konkurrenzbedingte Standortwahl privater Investitionen.

Die Forderung des Landes-Entwicklungsprogramms nach Arbeitsmobilität kommt in den Pendelwanderungen zum Ausdruck. Im Gegensatz zu den Kategorien Arbeitsplätze und Bevölkerung weist die Kategorie des Pendlers eine Deckungsgleichheit von ökonomischem, technischem, sozialem und statistischem Status auf. Während Pendler als Materialisierung des dem Landes-Entwicklungsprogramm wesentlich zugrundeliegenden Arbeitsmarktausgleiches[2], als verkehrstechnische Größe infolge räumlicher Ausgleichsmobilität[3], als soziale Größe infolge sozialer und Aufstiegsmobilität[4] und schließlich als statistische Größe zu betrachten sind, sind Bevölkerung und Arbeitsplätze weitgehend fiktive Größen vor allem statistischer Natur.

Wie sehr der Pendler zentrales Objekt landesplanerischer Maßnahmen ist, wird daraus deutlich, daß das Landes-Entwicklungsprogramm explizit eine höhere 'berufliche Mobilität' und räumliche Mobilität der Bevölkerung zur Voraussetzung für die Erreichung der Ziele der räumlichen und strukturellen Entwicklungspolitik

---

1) Maßgebliches Kriterium bei der Abgrenzung der 14 Entwicklungsräume war die Herausarbeitung von räumlichen Arbeitsmarktbereichen, deren Grenzen so bestimmt sind, daß sich die kleinsten grenzüberschreitenden Pendlerströme ergeben. Vgl. LEP, a.a.O., S. 29 und 69.
2) Vgl. LEP, a.a.O., S. 93.
3) Vgl. ebenda, S. 29.
4) Vgl. ebenda, S. 253.

des Landes macht. In der mittelfristigen Planung Niedersachsens 1974-1978 heißt es dazu: "Es ist erklärtes Ziel der Landesregierung, die berufliche und räumliche Mobilität der Erwerbstätigen weiter zu fördern und durch eine zügige Entwicklung des öffentlichen Verkehrswesens und des Straßenbaues den Bürgern die Möglichkeit zu bieten, den Weg zwischen Wohnort und möglichem Arbeitsort in höchstens einer halben Stunde zurückzulegen. Dieses Schwerpunktskonzept ist das grundlegende System der räumlichen und strukturellen Entwicklungspolitik des Landes"[1].

4. Industrieller Strukturwandel über die Beeinflussung des Produktionsfaktors Arbeit

Sowohl das Landes-Raumordnungsprogramm als auch das Landes-Entwicklungsprogramm sehen in der Änderung der Struktur der Erwerbstätigen ein brauchbares Instrument für die Herbeiführung eines industriemäßigen Strukturwandels. In dem Landes-Entwicklungsprogramm z.B. heißt es u.a.: "Das trotz unzureichender Strukturentwicklung erhebliche Wachstum in Niedersachsen ist zu einem großen Teil auf Erwerbsfaktoren zurückzuführen"[2].
Die industrielle Entwicklung, insbesondere in schwach strukturierten Gebieten, soll für die Erhöhung des niedersächsischen Sozialproduktes und für die Beseitigung der bestehenden Divergenzen zwischen den Wachstumsraten der einzelnen Teilräume des Landes und zwischen Niedersachsen insgesamt und dem übrigen Bundesgebiet sorgen. Ausschlaggebend für das Bestehen eines ungleichmäßigen Wachstums ist nach Annahmen des Landes-Entwicklungsprogramms hauptsächlich die Struktur der Erwerbstätigen und insbesondere der hohe Anteil der Landwirtschaft an der gesamten Wertschöpfung Niedersachsens[3]. So wird in dem Programm von Strukturwandel dann gesprochen, wenn die zahlenmäßige Struktur der Erwerbsbevölkerung sich

1) Mittelfristige Planung 1974-1978, a.a.O., S. 7.
2) LEP, a.a.O., S. 57.
3) Vgl. LEP, a.a.O., S. 109 und S. 107.

zugunsten des Anteils der Erwerbstätigen in der Industrie ändert. Deshalb wird die räumliche und soziale Mobilität als sinnvoller Begleiter des technischen Fortschritts begrüßt. Im Landes-Entwicklungsprogramm heißt es: "Diese Faktoren (Faktoren der räumlichen und sozialen Mobilität, d.V.) bewirken gleichzeitig eine Änderung der regionalen Wertschöpfung und des regionalen Wohlstandes"[1]. Zwar erkennt das Landes-Entwicklungsprogramm, daß die Ziele der Wirtschaftspolitik des Landes bei gegebener Wirtschaftsstruktur Niedersachsens sich nur dann erreichen lassen, "wenn in den nächsten Jahren Arbeitsplätze in wachstumsstarken Industriebereichen neu geschaffen und gefährdete Arbeitsplätze durch Umstrukturierung gesichert werden"[2], daneben gehen die Status-quo-Prognosen des Programms von einer weiteren mittelfristigen Erhöhung des Sozialproduktes in Niedersachsen aufgrund des starken Zuwachses an einheimischem Erwerbspotential aus. In der mittelfristigen Planung Niedersachsen 1974-1978 heißt es dazu : "Die durchschnittliche Produktivität wird in Niedersachsen mittelfristig durchschnittlich um 3,5 % jährlich anwachsen und damit weiterhin unter dem Bundesdurchschnitt liegen. Aufgrund des starken Zuwachses des einheimischen Erwerbspotentials (durch Nachrücken geburtenstarker Jahrgänge und eine voraussichtlich überdurchschnittliche Zunahme der Arbeitsplätze) kann allerdings das Sozialproduktswachstum in Niedersachsen in mittelfristiger Sicht über dem Bundesdurchschnitt liegen"[3].

Aufgrund obiger Überlegungen sprechen die in der Status-quo-Prognose vorausgeschätzten Daten von einer raschen weiteren Schrumpfung des landwirtschaftlichen Bereichs, insbesondere durch Wegfall der Kleinbetriebe und durch Freisetzung der bisher mithelfenden Familienangehörigen. Im Landes-Entwicklungsprogramm heißt es dazu : "Die Abnahme der land- und forstwirtschaftli-

---

1) LEP, a.a.O., S. 93.
2) Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974-1978, a.a.O., S. 86.
3) Ebenda, S. 8.

chen Erwerbstätigen ist nach den Status-quo-Prognosen bereits sehr erheblich, zumal damit zwangsläufig umfangreiche Änderungen der Betriebsgrößenstrukturen einhergehen müssen"[1].
Als Ziel wird angesehen, alle Möglichkeiten zu schaffen, um in Fortsetzung des bisherigen Trends die Abnahme um 136.000 auf 191.000 Erwerbstätige in der Land- und Forstwirtschaft bis 1985 zu ermöglichen[2]. Nach diesen Angaben müssen für die aus Land- und Forstwirtschaft ausscheidenden Arbeitskräfte bis 1985 für rd. 70.000 Personen neue Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden.

II. Probleme des Verfahrensmodells der Zielgewinnung

Das Verfahren der Status-quo-Prognose als Hilfsmittel der Zielgewinnung für die Landesentwicklungsplanungen ist insbesondere deshalb problematisch, weil es statt einer Überprüfung der bei den Entwicklungsplanungen der Vergangenheit eingesetzten Mittel zur Durchsetzung bereits früher gewonnener Ziele nur wieder neue Ziele bringt.
Das Verfahrenskonzept für die gesamten Vorausschätzungen in Form einer "logischen Kette"[3] bedient sich zudem bei der Gewinnung neuer Ziele lediglich der beiden statistischen Indikatoren Bevölkerung und Arbeitsplätze und macht damit die planerische Erfassung und Steuerung der anderen entscheidenden wirtschaftlichen Faktoren unmöglich.
Gerade aus diesem Grund ist es zu erklären, daß die strukturpolitischen Maßnahmen in der Bundesrepublik insgesamt, aber auch in Niedersachsen, die auf Industrialisierung ländlicher Räume und Verbesserung ihrer Siedlungsstruktur abzielen, einseitig an der Beeinflussung der beiden genannten Faktoren orientiert sind. "Die

1) LEP, a.a.O., S. 96.
2) Vgl. LEP, a.a.O., S. 329.
3) LEP, a.a.O., S. 33.

regionale Strukturpolitik ist bislang an der Vermehrung industrieller Arbeitsplätze im ländlichen Raum orientiert. Sie hat Standortbewegungen vermutlich weniger induziert als prämiiert und die zwar unspezifisch angelegte, aber faktisch selektiv wirkende Förderung, die vor allem zur Ansiedlung einstufiger Zweigbetriebe des Typs "verlängerte Werkbank" führt, schließt die Erreichung der qualitativen Ziele (Dauerhaftigkeit, Erhöhung des Lohnniveaus, Verbesserung der Arbeitsplatzqualität) aus und verstärkt als Entwicklung von außen die Abhängigkeit der peripheren Regionen von den Agglomerationszentren"[1].

Die im Rahmen des niedersächsischen Landes-Entwicklungsprogramms vorgeschlagenen Maßnahmen, die insgesamt eine "traditionelle Fortsetzung" der bisher angewandten Instrumente bilden, können aus folgenden Gründen vermutlich nicht die erhofften Auswirkungen auslösen:

(1) Immobilität der Siedlungsstruktur: Die einmal vorhandene Siedlungsstruktur ist relativ immobil[2]. Deshalb dominiert sie für lange Zeit, und Veränderungen in mittelfristiger Sicht können nur marginal sein. Aus diesem Grunde müssen die Maßnahmen eines Programms, wenn sie auf die Verbesserung der Siedlungsstruktur ländlicher Regionen abzielen, trendumlenkend wirksam werden.

(2) In dem Landes-Entwicklungsprogramm fehlt eine siedlungsstrukturelle Konzeption. Die 14 Entwicklungsräume sind flächendeckende Gebietseinheiten und wirken stabilisierend auf die vorhandene Siedlungsstruktur in Niedersachsen. Dagegen müßte eine trendumlenkende Siedlungsstrukturpolitik insgesamt räumlich diskriminierend wirken,und zwar zugunsten der in zum Ausbau geeigneten ländlichen Regionen lebenden Bevölkerung.

---

1) Fester, F.: Entwicklungstendenzen - Urbanisierung peripherer Regionen, a.a.O., S. 136.
2) Vgl. Biel, D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 54.

(3) Aufgrund der Vielfältigkeit und Dezentralisation der regionalen Entscheidungsträger ist eine Koordination der zahlreichen regionalpolitischen Aktivitäten unerläßlich. Eine solche Koordination, insbesondere bei einem diskriminierend angelegten koordinierenden Gesamtkonzept, stößt auf erhebliche Widerstände unterschiedlicher Gebietskörperschaften.

Außerdem zeigen die vorausgeschätzten Daten der 14 Entwicklungsräume, daß sie zumindest unter isolierter Betrachtung dieser Räume zustande gekommen sind. Die Entwicklung in einem Teilraum wird jedoch vom Entwicklungspotential des Teilraumes, von interregionalen Zusammenhängen und von gesamtwirtschaftlichen Vorgängen beeinflußt. Die Interdependenz dieser drei Problemebenen schlägt sich wie folgt nieder[1]:

- Die Wirtschaft eines Teilraumes ist offen, und der Umfang seiner "Außenwirtschaftsbeziehungen" hängt u.a. von seiner Größe ab .
- Infolgedessen wird die Struktur und das Wachstum der "Exportnachfrage" seine ökonomische Lage mitbeeinflussen.
- Das Wachstum seines Produktionspotentials wird in starkem Maße von den interregionalen Faktorbewegungen bestimmt.
- Die Struktur seiner Produktion und ihre Wettbewerbsfähigkeit werden von den absoluten und komparativen Vorteilen seiner Standorte geprägt.
- Seine Entwicklungschancen hängen außerdem von Art und Ausmaß genereller Wandlungen der Nachfragestruktur ab.
- Schließlich ist seine wirtschaftspolitische Autonomie schon angesichts der intensiven Verflechtungen mit anderen Teilräumen begrenzt.

Die Berücksichtigung der genannten Abhängigkeiten eines Teilraumes kann nur im Rahmen der Analyse der drei in-

---

1) Vgl. Streit, M.: Probleme regionalpolitischer Diagnose und Projektion, in: Schmollers Jahrbuch, Bd. 91 (1971), S. 675 ff.

terdependenten Problemebenen erfolgen. "Die Analyse der Entwicklungstendenzen auf nationaler Ebene liefert ein erstes regionales Referenzsystem und - soweit sie zukunftsbezogen ist - eine vorläufige Schätzung des Wachstumsspielraums, an dem die in Frage stehende Region mehr oder weniger partizipieren kann"[1]. Der interregionale Zusammenhang macht die herrschenden Konkurrenzbeziehungen deutlich, "gegen die eine regionale Wachstumsbeschleunigung durchgesetzt werden muß, und schließt das gesamtwirtschaftliche Allokationsproblem mit ein"[2].

Für eine solche Analyse sind statistische Informationen erforderlich, die nur für gesamtwirtschaftliche Vorgänge, die sich auf den Gesamtraum beziehen, in amtlichen Statistiken in ausreichendem Maße vorhanden sind. Der interregionale Zusammenhang ist im allgemeinen statistisch nur spärlich erhellt. Die Daten über die Potentialfaktoren der einzelnen Regionen fehlen dagegen oft vollständig.

Diese Schwierigkeiten machen die Wahl adäquater Maßnahmen zur Lösung regionalpolitischer Probleme der einzelnen Regionen schwierig und erklären somit u.a. auch die Restriktion regionalpolitischer Entscheidungen.

Abgesehen von diesen Schwierigkeiten hat das Verfahrensmodell der Status-quo-Projektion mit folgenden Problemen zu tun:

1. Probleme der Erfassung des Produktionsfaktors Kapital

Eine Erweiterung der für die Entwicklungssteuerung notwendigen Indikatoren, Bevölkerung und Arbeitsplätze um den Indikator Kapitalmobilität ist mit Hilfe der amtlich geführten Statistiken nur in beschränktem Maße durchführbar.

Insbesondere den Kommunen entstehen große Probleme bei Anlässen wie dem Anhörungsverfahren zum Landes-Entwick-

1) Streit, M.: Probleme regionalpolitischer Diagnose und Projektion, a.a.O., S. 676.
2) Ebenda.

lungsprogramm, da weder die regelmäßig für jede niedersächsische Gemeinde erstellten statistischen Berichte des Statistischen Landesamtes noch der auf die selben Indikatorgruppen reduzierte Entwurf des niedersächsischen Landes-Entwicklungsprogramms ohne weitere Hilfen eine realistische Einschätzung der jeweiligen Entwicklungssituation zulassen.
Es ist daher notwendig für die kleinräumige Betrachtung einer Gemeindewirtschaft alternative Indikatoren zu entwickeln und vor allen Dingen auch diese Indikatoren organisatorisch bzw. verwaltungsorganisatorisch zur Verfügung zu stellen.

Im folgenden sollen kurz die Probleme der gebräuchlichen Wirtschaftsstatistik bei der Betrachtung kleinräumiger Gebietswirtschaften erläutert werden. Darüberhinaus erfolgt eine Darlegung der Möglichkeiten alternativer Datenerhebung, die in erster Linie auf einer Funktionalisierung bereits vorhandener Bestände basiert.

Eine Ausweitung des Diagnose- und Prognosemodells der Status-quo-Projektion auf eine Zielgewinnung gegenüber dem Produktionsfaktor Kapital verlangt notwendig eine räumliche Ausweitung und Ergänzung des Untersuchungsgebietes. Diese Ausweitung ist vor allem deshalb notwendig, weil zunächst davon auszugehen ist, daß ein großer Teil der privaten Investitionen in Niedersachsen Folge einer auf dem Wege der Konkurrenz erfolgten Verdrängung aus anderen Industrieräumen der Bundesrepublik bzw. einer konkurrenzbedingten Auslagerung von Betriebsstätten einzelner Unternehmen nach Niedersachsen zum Zwecke der Ausnutzung preisgünstiger Arbeitskräftepotentiale ist.
Der Untersuchungsraum für die Status-quo-Projektion hat sich demnach nach der räumlichen Verteilung der den einzelnen arbeitsmarktrelevanten Betriebsstätten zugehörigen Unternehmen zu richten.
In Anlehnung an das Verfahren der Status-quo-Prognose, nämlich die aus natürlichem Bevölkerungswachstum und

der Arbeitsplatzentwicklung resultierende regionale Erwerbsbevölkerung autonom zu setzen, könnten die aus der konkurrenzbedingten Auseinanderentwicklung von Betriebs- und Unternehmenssitz resultierenden regionalen Investitionen autonom gesetzt werden[1].

Gegenüber einer derartigen Alternativ- und Ergänzungskonstruktion soll nachfolgend eine Untersuchung der für eine kapitalbezogene statistische Diagnose und Prognose überhaupt zur Verfügung stehenden amtlich-statistischen Unterlagen erfolgen; eine solche Untersuchung nimmt das Landes-Entwicklungsprogramm nicht vor.

Als Allgemeinproblem kapitalbezogener Statistik erweist sich der außerordentlich ausgebaute Geheimhaltungsschutz. Die Geheimhaltungsvorschriften erschweren jedoch eine Lokalisierung wirtschaftlicher Prozesse erheblich.

Während für die Indikatoren Bevölkerung und Arbeitsplätze die methodische Bedingung gilt, daß mit zunehmender Größe des Untersuchungsgebietes wirtschaftliche und demographische Entwicklungen leichter berechenbar werden[2], gilt für kapitalbezogene Indikatoren die rechtliche Bedingung, daß sie überhaupt nur in entsprechend großen Räumen erhoben werden dürfen. Eine kapitalbezogene Untersuchung muß mindestens drei Betriebe umfassen[3].

Dieser in der amtlichen Statistik auch für die Kapitalindikatoren beibehaltene Gebietsbezug führt zu einer eingeschränkten Zielgewinnung und Zieldurchsetzung gegenüber den kleinen und mittelständischen Wirtschaftseinheiten.

Schon bei der nur auf Arbeitsplätze und Bevölkerung reduzierten Status-quo-Prognose wird durch die mit der

---

1) In diesem Zusammenhang vgl. Schröder, D.: Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum, Prognos Studien 3, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, hrsg. von der Prognos AG in Basel, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968, S. 34 ff.

2) Vgl. ebenda, S. 32.

3) Vgl. ebenda.

Kategorie der Arbeitsplätze erfolgten Darstellung von Kapitalbewegungen in der Teilgröße des lohnabhängigen Erwerbs der betriebsstättenbezogenen Seite der Wirtschaftseinheiten gegenüber ihrer unternehmensmäßigen Seite ein Vorrang eingeräumt. Dadurch haben kapitalbezogene statistische Messungen im wesentlichen nur Aussagekraft für Betriebsstätten, die mit ihrem Unternehmen standortmäßig identisch sind, also im wesentlichen für Klein- und Mittelbetriebe, da diese in der Regel eine solche Identität aufweisen.
Macht das Fehlen von Daten in der amtlichen Statistik, die den Angaben einzelunternehmerischer Bilanzen entsprechen, Aussagen über Kapitalproduktivität, Kapitalintensität, Umschlagshäufigkeit des Kapitals, Investitionstätigkeit usw. ohnehin fast unmöglich, so können etwa vorhandene regionalisierte bzw. lokalisierte Umsatzzahlen je Branche, in denen die Trennung von Unternehmen und Betriebsstätten ja rechnerisch aufgehoben ist, in der Gegenüberstellung mit den Branchenumsätzen der Bundesrepublik lediglich angeben, welche Bedeutung den in den einzelnen Agglomerationen ansässigen Unternehmen zukommt. Sie können jedoch nichts über die in den Betrieben einer Agglomeration stattfindende Produktion, auf die es primär ankommt, aussagen.
Entsprechend können Angaben über die Produktion innerhalb einzelner Branchen nur über problematische Analogschlüsse zur Bundesrepublik insgesamt gewonnen werden. Ebenso können über das branchenspezifische Vorherrschen von Betriebsstätten oder von Unternehmen in Agglomerationen nur über ungenaue Hilfskonstruktionen Anhaltspunkte ausgemacht werden.
Da aber gerade derartige Berechnungen ein Zahlenmaterial voraussetzen, das seinerseits nur bei ausreichender Geheimhaltung, also einer ausreichenden Zahl von Betrieben je Untersuchungsgebiet vorliegt, dürften für weitere Gebiete Niedersachsens, die einen geringen Industriebesatz aufweisen, solche Berechnungen nicht möglich sein.

Ein differenziertes Inbezugsetzen von Arbeitsplätzen bzw. Beschäftigten und Umsätzen bzw. Betriebsstätten und Unternehmen muß hier unterbleiben. Wegen der einheitlichen regionalen Standortbezogenheit der Arbeitsplätze bzw. Beschäftigten gegenüber Umsätzen in lokale und außerlokale Produktion gespaltene Umsätze findet dadurch eine stillschweigende Verschiebung zugunsten kleiner und mittelständischer Betriebe in der Gültigkeit der statistischen Aussagen statt. Das bedeutet, Zielgewinnung und Zieldurchsetzung würden sich im Falle einer Ergänzung der bislang nur auf den Produktionsfaktor Arbeit beschränkten Status-quo-Prognose und des Landes-Entwicklungsprogramms um den Aspekt des Produktionsfaktors Kapital bei diesem nur auf einen Teil der Kapitalien beziehen.

In diesem Sinne ist es als ein Hauptproblem der amtlichen Statistik zu werten, daß grundsätzlich Unternehmen nur als Rechtsobjekt, d.h. über den Tatbestand eines niedersächsischen Firmensitzes, erfaßbar sind. Der bei der auf den Produktionsfaktor Arbeit bezogenen Statistik relevante Tatbestand der Betriebsstätte in niedersächsischem Gebiet ist stets nur zufällig identisch mit einem niedersächsischen Firmensitz. Eine statistische Koppelung von niedersächsischem Firmensitz und außerniedersächsischen und niedersächsischen Produktionsstätten bzw. von außerniedersächsischem Firmensitz und niedersächsischen Produktionsstätten, die der zunehmenden internationalen Rolle der niedersächsischen Industrie entspräche, erfolgt nicht.

Da ein identischer Standort von Unternehmen und Betrieb lediglich noch bei Klein- und Mittelbetrieben vorliegt, bekommen diese Betriebe als in der Statistik stillschweigend vorausgesetzter "Idealfall" ein unangemessenes Gewicht bei der Konstruktion des Landes-Entwicklungsprogramms.

2. Zukünftige Eigenentwicklung der Gemeinden als unbestimmter Entwicklungsbegriff und die Richtzahlen als bestimmte Entwicklungsbegriffe

Die Status-quo-Projektion und das Verfahren des Landes-Entwicklungsprogramms basieren letztlich auf statistischen Verallgemeinerungen und Fortschreibungen traditioneller Bauleitplanungen.
Da nämlich die Größen Bevölkerung und Arbeitsplätze nicht unmittelbar, sondern hoheitsgebietlich gebrochen fungieren, d.h. die Daten auf Gemeinde-, Städte- und Kreisebene erhoben werden, wird zur letztlich operationalen Gültigkeitsebene die verwaltungsorganisatorisch (Baureferate der Gemeinden, Städte und Kreise) und rechtlich (z.B. Bundesbaugesetz) bereits existierende Planungsebene der Bauleitplanung. So heißt es in dem Landes-Entwicklungsprogramm u.a.: "Das Ziel des Städtebaus ist es, die Umwelt der Menschen in Stadt und Land, die Bereiche der Siedlungen, unter Einbeziehung der Landschaft, den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechend planmäßig zu ordnen. Die Verwirklichung dieses Ziels obliegt nach dem Bundesbaugesetz und dem Städtebauförderungsgesetz den Gemeinden"[1]. Das bedeutet, das Landes-Entwicklungsprogramm erklärt Planungen und Maßnahmen der Lenkung der Bauleitpläne zu den besonders wichtigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, da deren Abstimmung mit der Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den Regionen, Teilräumen und in den einzelnen Gemeinden notwendig ist[2].
Die Status-quo-Projektion in dem Landes-Entwicklungsprogramm, welche die Analyse der Volkszählung von 1961 und 1970 zugrunde legt, weist die Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in Form von 'Eckwerten' aus. Dabei werden die Entwicklungstendenzen der 14 Entwicklungsräume in Form von Richtzahlen verallgemeinert

1) LEP, a.a.O., S. 158.
2) Vgl. ebenda.

und als bestimmte Entwicklungsbegriffe in die Systematik aufgenommen. In der mittelfristigen Planung Niedersachsen 1974 bis 1978 heißt es dazu: "Sowohl die Status-quo-Prognosen als auch die Zielprojektionen sind als logische Kette aufgebaut. Sie beginnt mit der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, bei der die Zahl der Geburten und der Sterbefälle geschätzt wird. Aus dieser fortgeschriebenen Einwohnerzahl wird ohne Berücksichtigung der Wanderungen über prognostizierte alters- und geschlechtsspezifische Erwerbsquoten das künftige einheimische Erwerbspotential ermittelt. Dieses Erwerbspotential wird einerseits um die Zahl der geschätzten Arbeitslosen und der künftigen Berufsauspendler vermindert, andererseits um die Zahl der künftigen Berufseinpendler erhöht. Die auf diese Weise ermittelte Nachfrage nach Arbeitsplätzen wird in Arbeitsmarktbilanzen dem künftigen Angebot an Arbeitsplätzen gegenübergestellt, das sich aus differenzierten Schätzungen für einzelne Wirtschaftsbereiche und Wirtschaftssektoren ergibt"[1].

Dagegen ist die Erfassung der Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den einzelnen Gemeinden nicht gewährleistet. Vielmehr läßt das Programm offen, wie sich die Eigenentwicklung der Gemeinden in bezug auf die Siedlungstätigkeit in Zukunft vollzieht. In dem Programm heißt es nur dazu: "An der Nahtstelle zwischen den selbstverantwortlichen städtebaulichen Entscheidungen der Gemeinden und den übergeordneten raumbezogenen Zielsetzungen des Städtebaus und der Landesplanung ergibt sich das Problem, das Verhältnis zwischen staatlichen Planungsanforderungen und der örtlichen Realisierung im gemeindlichen Raum wirksam zu gestalten. Mit großer Objektivität und in sozialer Verantwortung muß dabei entschieden werden, in welchem Verhältnis zueinander der oft kurzfristige wirtschaftliche und individuelle Vorteil des einzelnen oder einer Gruppe zu dem gesamtgesellschaftlichen Nutzen der örtlichen Gemeinschaft oder des Staates stehen"[2].

---

1) Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974-1978, a.a.O., S. 6.
2) LEP, a.a.O., S. 158.

3. Zur Rechtfertigung der Eingliederung der Räume nach dem System der zentralen Orte

Während das Landes-Entwicklungsprogramm Niedersachsen in seinen fachbereichbezogenen Zielsetzungen[1] versucht, eine wirtschaftsstrukturell wünschenswerte Entwicklung für Industrie, Dienstleistung und Fremdenverkehr zu beschreiben, gibt es in seinen raumbezogenen überfachlichen Zielsetzungen[2] eine Darstellung der Form, in der sich diese strukturellen Entwicklungen in erster Linie räumlich vollziehen sollen und welches das Objekt landesplanerischer Aktivitäten sein soll.
Dabei wird die räumliche Verteilung der Entwicklung von Industrie, Dienstleistung und Fremdenverkehr mit den Zielkategorien Zentrale Orte und Schwerpunktsräume vorgezeichnet.

3.1. Tatsächliche und potentielle Zentrale Orte

Wie zu Beginn dieser Untersuchung festgestellt wurde, arbeiten die Raumordnungspolitik und die Landesplanung in der Bundesrepublik vor allem mit beiden Konzeptionen der Schwerpunktsförderung und der Entwicklungsachsen[3].
Aufbau und Umfang des Systems der Zentralen Orte stehen in Zusammenhang mit den jeweiligen lokalen und einzugsgebietlichen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahlen, d.h. letztlich auch mit den Bauleitplänen am Standort selbst und in dessen Einzugsbereich[4].
Mit der Formel "Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten in den zentralen Orten, und zwar vorwiegend in den Mittelzentren"[5] begründet das Landes-Entwicklungspro-

---

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 135 ff.
2) Vgl. ebenda, S. 89 ff.
3) Vgl. in dieser Untersuchung: Teil B. IV.
4) Die Einstufungskriterien der zentralen Orte sind: Einwohnerzahl des zentralen Ortes, Einwohnerzahl des Verflechtungsbereiches, Umsatz des Groß- und Einzelhandels, Zahl der Arbeitsplätze, der Berufspendler, der zentralitätstypischen Einrichtungen. Vgl. LEP, a.a.O., S. 508, Landes-Raumordnungsprogramm, a.a.O., S. 10.
5) LEP, a.a.O., S. 158.

gramm zu Recht die Konzentration der zentralörtlichen Einrichtungen in den genannten Orten. Denn nur ein konzentrierter Einsatz der knappen öffentlichen Mittel kann ökonomisch sinnvoll sein und einen Erfolg versprechen.

In dem Landes-Raumordnungsprogramm, das als Grundlage für die Ableitung der Raumordnungsziele des Landes-Entwicklungsprogramms dient, ist jedoch neben den tatsächlichen Ober- und Mittelzentren von möglichen Mittelzentren die Rede[1]. Mit der Eröffnung der Möglichkeit, neben den tatsächlichen zentralen Orten andere Orte in die Kategorie möglicher Zentraler Orte aufzunehmen, wird jedoch der Kategorisierungseffekt des Zentrale-Orte-Konzepts bei der gleichen Mittelaufwendung erheblich verwässert.

3.2. Zentrale-Orte-Konzept des Landes-Entwicklungsprogramms und Verringerung von Förderungsansprüchen

Als ein besonderer Nachteil des Landes-Entwicklungsprogramms muß gesehen werden, daß die Bedeutung der zentralen Orte und ihrer Einrichtungen von den Versorgungsaufgaben dieser Orte her dargelegt wird[2], nicht jedoch von ihrer Funktion der Umverteilung der knappen öffentlichen Mittel. In dem Programm heißt es dazu: "Die im Finanzausgleich gewährten Schlüsselzuweisungen sollten deshalb ... auf den aus zentralörtlichen Aufgaben der betreffenden Gemeinden resultierenden Bedarf abgestellt sein"[3].
Die Umverteilungsfunktion der zentralörtlichen Einrichtungen besteht darin, daß sie den kommunalen Verteilungskampf um staatliche Förderungsmittel durch ein Kategorisierungssystem von objektiven und vergleichbaren Maßstäben[4] zumindest für die absehbare Zukunft endgültig vorentschieden hat. Diese Umverteilungsfunktion ist auch daran abzulesen, daß durch die Tatsache der zentralörtlichen Einstufung überhaupt und durch die

---

1) Vgl. Landes-Raumordnungsprogramm, a.a.O., S. 10 ff.
2) Vgl. LEP, a.a.O., S. 508.
3) Ebenda.
4) Damit sind die Einstufungskriterien der Zentralen Orte gemeint. Vgl. Fußnote 4, S.105 in dieser Untersuchung.

Abstufung der Zentralitätsgrade speziell nur noch eine wesentlich geringere Zahl von Städten und Gemeinden um die staatlichen Förderungsmittel konkurrieren kann und dabei auch die zu fördernden zentralen Einrichtungen letztlich verringert werden. In dem Programm heißt es u.a.: "Aufgabe der Gemeinden im Sinne der vorläufigen Niedersächsischen Verfassung ist vornehmlich auch die Ausrichtung ihrer Infrastruktur auf ihre Stellung als Zentrale Orte (jeglicher Stufe), soweit ihr diese Funktion im Raumordnungsprogramm zugewiesen ist"[1].
Während durch die Landesplanung die Zahl der Orte und Einrichtungen, für die staatliche Zuschüsse gegeben werden sollen, deutlich verringert wurde, bringt umgekehrt die zentralörtliche Einstufung eines Ortes keinerlei Rechtsanspruch auf derartige Förderungsmittel[2].
So gesehen ist es insgesamt durchaus zweifelhaft, ob die mit der zentralörtlichen Einstufung verbundene Stärkung der staatlichen Position auf dem gesamten Planungs- und Entwicklungsgebiet auch tatsächlich gerade für die entwicklungsbedürftigen Städte und Gemeinden mit einem höheren Nutzeffekt verbunden ist.
Es hat den Anschein als würden die verschiedenen Ausnahmeregelungen, die das Landes-Entwicklungsprogramm zur Auflockerung des Prinzips der zentralörtlichen Förderung anbietet, vor allem die Aufgabe zu erfüllen haben, den Eindruck einer mit diesem Prinzip verbundenen weiteren Unterentwicklung zahlreicher Gemeinden zu vermeiden[3].

3.3. Eventuelle Fehleinschätzung durch Fehleinstufung der Orte

Als ein weiterer Mangel der Handhabung des Konzeptes der Zentralen Orte muß die im Programm erfolgte formale Zuordnung von Versorgungszentralität und industrieller Entwicklung eines Ortes gewertet werden. "Der

1) LEP, a.a.O., S. 508.
2) Vgl. LEP, a.a.O., S. 288 ff.
3) Vgl. ebenda, S. 508 ff.

Bedarf an Infrastrukturleistungen", so heißt es in dem Programm, "wird auch in Zukunft weiter steigen. Der Wunsch der Arbeitnehmer nach städtischen Lebensformen und der Trend, Unternehmen in Räumen anzusiedeln, die industrielle Fühlungsvorteile bieten, erlauben den Ausbau einer funktionstüchtigen Infrastruktur mit vertretbarem finanziellen Aufwand nur in Schwerpunkten"[1]. So wird einerseits die industrielle Entwicklung eines Standortes einschränkend am Grad seiner Zentralität ausgerichtet, umgekehrt wird die jeweilige industrielle Entwicklung nur im Falle der potentiellen Mittel- und Oberzentren als Voraussetzung für die zukünftige Zentralität berücksichtigt. In dem Landes-Entwicklungsprogramm heißt es dazu: "Mit der Auswahl der vorrangig zu fördernden Schwerpunktsorte wird bei gleichzeitiger Berücksichtigung der strukturpolitischen Notwendigkeiten in den bisher ausgesparten Gebieten des Landes ein Weg beschritten, der bei bestehender regionaler Entwicklungsbedürftigkeit auch eine hinreichende Entwicklungsmöglichkeit verspricht. Die vorrangigen Förderorte sind nach dem Landes-Raumordnungsprogramm Ober- und Mittelzentren in Schwerpunktsräumen"[2].
Durch diese formale Zuordnung kann es zu zentralörtlicher Fehleinstufung derart kommen, daß Gemeinden, deren Versorgungszentralität durch Krisenerscheinungen geschwächt ist, auf einem durch Krisenerscheinungen hervorgerufenen niedrigen Entwicklungsstand durch zu niedrige Einstufung festgeschrieben werden.
Durch die einschränkende Orientierung der industriellen Entwicklung am Grad der Zentralität bewirkt das Konzept der Zentralen Orte des Landes-Entwicklungsprogramms eine Konzentration der industriellen Entwicklung auf Orte mit hoher Zentralität. Dieses Konzept überlagert sich mit der im Programm vielfach anzutreffenden Zielsetzung, einen Ersatz für rückläufige industrielle Entwicklungen, insbesondere in den Orten mit niedriger

1) LEP, a.a.O., S. 288.
2) Ebenda, S. 289.

Zentralität, durch den Ausbau der privaten und öffentlichen Dienstleistungen anzustreben[1]. Es ist jedoch bei der im Landes-Entwicklungsprogramm angegebenen Prioritätenskala innerhalb der zentralörtlichen Abstufung zweifelhaft, ob die zu niedrig oder die gar nicht eingestuften Orte aus eigener Kraft in der Lage sind, mit zu geringer oder gar keiner Hilfe von außen im Dienstleistungsbereich einen vollwertigen Ersatz industrieller Arbeitsplätze und Steueraufkommen, insbesondere im Bereich des Fremdenverkehrs, zu finden[2].

3.4. Probleme des Finanzausgleichs und der finanziellen Förderung der Zentralen Orte

Als ein besonderes Problem des Konzeptes der Zentralen Orte sind Art und Umfang der Förderung der zentralen Einrichtungen anzusehen. So ist eine Abstimmung der landesplanerischen Investitionsplanung mit der Investitions- und Finanzplanung der Kommunen notwendig, und es muß dabei eine Aussage gemacht werden über Art und Umfang der Finanzhilfen, insbesondere innerhalb des Finanzausgleiches, für den Ausbau der überörtlichen Infrastruktureinrichtungen in zentralen Orten.
Das Landes-Entwicklungsprogramm erwähnt den Finanzausgleich mit der Förderung der zentralen Orte. Hiernach sollten die im Finanzausgleich gewährten Schlüsselzuweisungen auch auf den aus zentralörtlichen Aufgaben resultierenden Bedarf abgestellt werden[3].
Im Landes-Entwicklungsprogramm erfolgt einerseits eine große Fehleinschätzung der Bedeutung der Abgrenzung der Hoheitsgebiete und der Gebietshoheit überhaupt insofern, als die Neugliederung der Kommunen und Gemeinden als eine von der zentralörtlichen Einstufung unabhängige Maßnahme dargestellt wird.[4] Andererseits fordert das Programm, daß "bei der gebietlichen Abgrenzung vermieden werden [muß], daß die bestehenden und sich entwickelnden Versorgungsverflechtungen im Bereich der

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 96.
2) Vgl. ebenda, S. 298.
3) Vgl. ebenda, S. 508.
4) Vgl. ebenda, S. 503 ff.

Mittelzentren von kommunalen Grenzen durchschnitten werden"[1] und somit bei der Abgrenzung in erster Linie auf die sozioökonomischen Verflechtungen abzustellen ist[2].

Im Rahmen der finanziellen Förderung der zentralen Orte vermißt man in dem Programm außerdem eine Behandlung der Probleme der finanziellen Förderung der zentralen Einrichtungen in den Stadt-Umland-Bereichen. Zwar will das Programm bei der Neugliederung der Verwaltungszuständigkeiten auf die Probleme der Verwaltungsgrenzen und auf die Gefahr der unwirtschaftlichen kommunalen mehrfachen Aufwendungen hinweisen[3]. Es werden jedoch keine konkreten Anhaltspunkte gegeben, in welcher Weise die grundlegende verfassungsrechtliche, gemeinderechtliche, steuerrechtliche, planungsrechtliche Schlüsselfunktion der Gebietshoheit, durch die eine Fülle von Planungsinstrumenten[4] zur Durchführung der Landesplanung auf kommunaler Ebene gegeben ist, zu einer Lösung der Probleme der Stadt-Umland-Bereiche eingesetzt werden könnte.

Die Lösung dieses Problems ist u.a. deshalb besonders wichtig, weil die Übernahme zentralörtlicher Aufgaben durch die Umlandgemeinden eines zentralen Ortes zu höheren Belastungen führt , die unter Umständen diese Gemeinden zu tragen haben.

---

1) LEP, a.a.O., S. 504.
2) Vgl. ebenda, S.
3) Vgl. ebenda, S. 485.
4) Vgl. ebenda, S. 504.

III. Ziele der einzelnen Fachbereiche und Instrumentierungsmängel des Landes-Entwicklungsprogramms

Die vorrangig bevölkerungsbezogene Versorgungsorientiertheit des Konzeptes der Zentralen Orte weist bereits darauf hin, daß der Produktionsfaktor Arbeit in seiner räumlichen und sozial-beruflichen Mobilität das Objekt landesplanerischer Aktivität nach dem Landes-Entwicklungsprogramm sein soll[1].
Die Aufgabe der zentralörtlichen Einrichtungen bezüglich der sozial-beruflichen Mobilität besteht darin, die Qualifikation der Arbeitnehmer einerseits dem Strukturwandel zwischen den Sektoren anzupassen[2], andererseits Fälle von Lohnkonkurrenz zwischen hoch- und geringentwickelten Teilräumen bzw. Regionen auszugleichen.
Die räumliche Mobilität der Arbeitskraft wird insbesondere durch die kommunalen Bauleitpläne und auch durch die Verkehrsplanung beeinflußt. Das jedenfalls soll deren Funktion nach dem Landes-Entwicklungsprogramm sein, das die Bauleitpläne als das wichtigste kommunale Planungsinstrument herausstellt. In dem Landes-Entwicklungsprogramm heißt es u.a.: "Das Land stellt im Rahmen seiner Aufsicht über die städtebauliche Ordnung durch Genehmigung der Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne), durch Zustimmung zu städtebaulichen Einzelentscheidungen und durch die verantwortliche Mitwirkung bei der städtebaulichen Sanierung und Entwicklung sicher, daß die Entwicklungsvorstellungen und -planungen der Gemeinden und die hierdurch ausgelösten Investitionen der öffentlichen Hand den Zielen der Städtebaupolitik des Landes und der Raumordnung entsprechen"[3].
Die teilweise Beschränkung des Landes-Entwicklungsprogramms auf die Instrumente, die durch die Verwaltungen aller Ebenen, insbesondere auf kommunaler Ebene, einge-

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 93 ff.
2) Vgl. ebenda, S. 254.
3) LEP, a.a.O., S. 158.

setzt werden sollen, verdeutlicht, wie wenig das Landes-Entwicklungsprogramm dazu geeignet ist, auch die verschiedenen Verwaltungsebenen selbst zu einem Instrument einer effektiveren als der bisherigen Landes- und Kommunalplanung zu machen.
Unter Berücksichtigung dieser Probleme werden im folgenden die Ziele der einzelnen Fachbereiche und die vorgeschlagenen Instrumente im Landes-Entwicklungsprogramm analysiert.

1. Ziele und Instrumente des sozialpolitischen Bereiches

Die Ziele des sozialpolitischen Bereiches des Landes-Entwicklungsprogramms enthalten sowohl Elemente des gesellschaftspolitischen Leitziels der Gerechtigkeit als auch solche des raumordnungspolitischen Leitziels einer besseren Lebensqualität.
Die politischen Aussagen des Landes-Entwicklungsprogramms auf dem sozialen Sektor geht einmal davon aus, daß "das marktwirtschaftliche System sich bei der Schaffung eines ständig wachsenden Sozialproduktes bewährt [hat]. Eine gerechte Verteilung der Güter ergibt sich unter Wettbewerbsbedingungen jedoch nicht von selbst"[1]. Zum anderen geht das Programm davon aus, daß "ohne staatliche Maßnahmen und Einrichtungen" und "trotz wachsenden Wohlstandes die Benachteiligung der sozial Schwächeren in unserer Gesellschaft zunehmen [würde]"[2]. Schließlich setzt das Programm voraus, daß die Fragen einer besseren Lebensqualität und Beseitigung von Umweltschäden ohne staatliche Einrichtungen und Maßnahmen nicht lösbar sind[3]. Aus diesen Überlegungen heraus will die Landesregierung die Meßgröße "Wachstum des Sozialproduktes" mit entsprechenden Nebenbedingungen und sozialen Indikatoren versehen und schreibt der Sozialpolitik die Aufgabe zu, "eine Ordnung zu entwickeln, in

1) LEP, a.a.O., S. 137.
2) Ebenda.
3) Vgl. ebenda.

der insbesondere auch die Bürger, die durch ihre Stellung in der Gesellschaft benachteiligt sind, ihre berechtigten Bedürfnisse befriedigen können"[1]. Diese Bedürfnisse beschränken sich nicht auf eine gerechtere Verteilung der Güter und Dienstleistungen: "... sie sind vielmehr als ein berechtigter Anspruch auf eine Verbesserung der Lebensqualität der Bürger, der Bereicherung ihres Lebens über Einkommen und Konsum hinaus zu verstehen"[2].

Die oben formulierten Ziele des sozialpolitischen Bereiches des Landes-Entwicklungsprogramms stellen einerseits Leerformeln dar, die vorwiegend, wie schon im Kap. A.II.2. dieser Untersuchung dargestellt wurde, nicht quantifiziert werden können. Andererseits und trotz der Betonung "Verringerung des Einkommensgefälles innerhalb des Landes"[3] sind diese Ziele nicht genügend auf die spezifischen Probleme der einzelnen Regionen des Landes abgegrenzt.

Was das Ziel eines Abbaus der interregionalen Einkommensdisparitäten angeht, so ist zu bemerken, daß dank der hohen Produktivität der Arbeit in den Gebieten mit gesunden ökonomischen Strukturen die Menschen bei einem interregionalen Vergleich auf der Obergrenze der Einkommenserzielung stehen. Partielle Betrachtung des Pro-Kopf-Einkommens ergibt in der Tat, daß die tatsächlich erzielten Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung in den Ballungszentren weit höher liegen als anderswo in den anderen Teilgebieten. Hierbei spielten vor allem die unterschiedlichen Entwicklungen der natürlichen und sozialen Wachstums- und Potentialfaktoren eine entscheidende Rolle[4].

Höhere Verdienstmöglichkeiten der Bevölkerung in solchen Gebieten bedeuten u.a. aber auch erhöhte Steuereinnahmen der öffentlichen Hand. Die hohe Steuerkraft bewirkt implizit ihrerseits, daß der Staat in die Lage

---

1) LEP, a.a.O., S. 137.
2) Ebenda.
3) Ebenda, S. 283.
4) Vgl. in diesem Zusammenhang: Biel, D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe..., a.a.O., S. 14 ff.

versetzt wird, mehr Geld für soziale und materielle Infrastrukturinvestitionen auszugeben. Die Vergleiche der einzelnen Regionen in Niedersachsen, wie noch unter Abschnitt D. in dieser Untersuchung zu besprechen ist, in bezug auf ihre Ausstattung mit diesen Grundleistungen ergeben, daß für die Menschen in den Gebieten mit gesunden ökonomischen Strukturen mehr dieser Infrastrukturleistungen zur Verfügung stehen als für diejenigen in anderen minderentwickelten Teilgebieten. Im interregionalen Vergleich bedeutet dies, daß die Chancengleichheit der Menschen, insbesondere die Gleichheit ihrer Startbedingungen, eher in solchen Gebieten verwirklicht wird als in den schwachstrukturierten Gebieten.
Es ist zwar richtig, daß die Regionalpolitik, insbesondere durch das Konzept der Zentralen Orte eine regionale Verteilung von öffentlichen Mitteln festzuschreiben hat; die Finanzhilfen und Schlüsselzuweisungen an schwachstrukturierte Gebiete gehen jedoch oft, insbesondere in den Zeiten der wirtschaftlichen Rezessionen, zurück.

2. Ziele und Instrumente des bildungspolitischen Bereichs

Das Landes-Entwicklungsprogramm soll mit seinen langfristigen Zielen auf eine strukturelle Veränderung des niedersächsischen Bildungssystems in quantitativer und qualitativer Hinsicht abzielen, insbesondere dort, wo bis jetzt durch regionale Ungleichheiten die Kinder und die Jugendlichen benachteiligt worden sind[1].

Die spezifischen Ziele des bildungspolitischen Bereichs werden im Landes-Entwicklungsprogramm wie folgt beschrieben:

- Die Ausweitung des Bildungsangebotes, die die Entwicklungsfähigkeiten der Kinder erhöht und der Versuch zu einem Ausgleich ihrer sozialen und individuellen Be-

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 241 ff.

nachteiligung (Ziel des Elementarbereichs[1]).
- Der Versuch zur Schaffung eines integrierten Gesamtschulsystems, dem die Verbesserung der Entwicklungsmöglichkeiten aller Kinder und Jugendlichen dienen soll (Ziel im Bereich der Schule und Berufsausbildung[2]).
- Ausweitung des Bildungsangebotes im Bereich der Hochschule und Förderung der Durchlässigkeit zwischen verwandten Studiengängen (Ziel im Bereich der Hochschule[3]).
- Ausbau und Förderung der vorhandenen Ansätze im Bildungsbereich, damit ein breitgefächertes Bildungsangebot mit ausreichender Differenzierung nach Inhalt und Niveau überall zugänglich gemacht wird (Ziel der Weiterbildung[4]).
- Substanzerhaltung, Substanzverbesserung und Förderung derjenigen Einrichtungen, Initiativen und Ziele, die der Selbstverwirklichung der Menschen dienen und damit dem einzelnen zur Lebensbewältigung aus eigener Kraft verhelfen (Ziel im Bereich der Kunst und Kultur[5]).

Bei den obigen Zielen des bildungspolitischen Bereichs des Landes-Entwicklungsprogramms handelt es sich primär um Maßnahmen bzw. Unterziele zur Erreichung einer besseren Lebensqualität und einer Verwirklichung des gesellschaftspolitischen Leitziels der relativen Chancengleichheit. Die Regionalisierung der Maßnahmen des bildungspolitischen Bereiches konnte zur relativen Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger in Niedersachsen in Bezug auf Bildung führen. Wirtschaftspolitisch würden diese Maßnahmen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang zur Verbesserung der Qualität der Arbeit bzw. zur Steigerung der Arbeitsproduktivität beitragen. Eine Regionalisierung dieser Maßnahmen im Sinne der wachstumsorientierten regionalpolitischen Ziele bringen jedoch

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 245 ff.
2) Vgl. ebenda, S. 250 ff.
3) Vgl. ebenda, S. 264 ff.
4) Vgl. ebenda, S. 271 ff.
5) Vgl. ebenda, S. 274 ff.

einige Probleme mit sich, die vom Landes-Entwicklungsprogramm nicht gelöst werden konnten.
In regionalpolitischer Sicht und unter Berücksichtigung des Abbaus der regionalen und sozialen Ungleichgewichte geht eine allgemeine Anhebung des Ausbildungsniveaus und der Qualifikation nicht problemlos vor sich. Während dem Landes-Entwicklungsprogramm eine derartige Zielsetzung der allgemeinen Qualifikationsanhebung, insbesondere im Bereich der Berufsausbildung und Umschulung, nur möglich ist, weil es die Anhebung der individuellen Qualifikation unter einkommenspolitischen Gesichtspunkten sieht[1], vermeidet es, die nachteiligen raumstrukturellen Folgen einer solchen Einkommenspolitik hervorzuheben. Im folgenden wird versucht, diese Problematik im einzelnen zu analysieren.

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 253.

2.1. Anhebung des Niveaus der Formalausbildung und regionalen Arbeitsmärkte

Es ist grundsätzlich das Problem der hoheitlich geregelten Bildungsplanung, daß sie zwar das Angebot an Ausbildungsmöglichkeiten sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Richtung und damit auch die Zahl der jeweiligen Absolventen bestimmter Berufsrichtungen beeinflussen kann, nicht jedoch deren praktische und konkrete Verwertbarkeit etwa über eine Steuerung von Arbeitsplätzen nach den Erfordernissen spezifischer Qualifikationen.
Vielmehr liegt die Möglichkeit der Steuerung der Arbeitsplätze sowie der qualifikationsmäßigen Aufnahmefähigkeit von Arbeitsmärkten im Bereich der unternehmerischen Investitionsentscheidungen, die ihrerseits durch Konjunkturlage und technologischen Wandel, die die konkreten Anforderungen an das Arbeitsvermögen im Zeitablauf erheblich verändern, bestimmt sind.
Die formale Bescheinigung von Qualifikation durch Zertifikate hat eine Doppelfunktion. Einmal ist sie Bestimmungsgröße für den Marktwert der Arbeitskraft, zum anderen gibt sie Aufschluß über die Breite der Einsetzbarkeit der Arbeitskraft. "Für die individuelle Arbeitskraft bedeutet die Qualifikationsbestätigung mittels Zertifikaten: Die Verdurchschnittlichung individueller Fertigkeiten und Erkenntnisse. Erst auf der Basis dieser Verdurchschnittlichung und Verallgemeinerung ist für die individuelle Arbeitskraft der Zugang zum Arbeitsmarkt als vergleichbare Größe gegeben. Für den Verwerter der individuellen Arbeitskraft bedeuten Zertifikate - neben der Marktwertfestsetzung (Lohn-, Tarif-, Besoldungsgruppen) und der damit möglichen tarifpolitischen Kalkulation - einen Anhaltspunkt für das konkrete Arbeitsvermögen im Rahmen des bestimmten Arbeitsprozesses"[1].

---

1) Studiengruppe für Sozialforschung, e.V.: "Die Bedeutung von Zertifikaten, formalisierten Ausbildungsgängen und des Laufbahnsystems für die Steuerung der Beschäftigungs- und Qualifikationsstruktur", München 1974, S. 3.

Die Qualifikationsverwertungsmöglichkeiten, d.h. die Umsetzung des Marktwertes der Zertifikate in einen entsprechenden Gebrauchswert, sind regional, lokal und sektoral unterschiedlich. So sind die Anforderungen an technische Intelligenz im Bereich der Produktion wesentlich von der Kapitalintensität und dem hiermit verbundenen technischen Fortschritt bestimmt. Hieraus folgt, daß die Relevanz von entsprechenden Zertifikaten in hochentwickelten und technisierten Ballungsräumen wesentlich höher ist als in strukturschwachen und ländlichen Gebieten.

2.2. Negative Nebeneffekte einer allgemeinen Anhebung der Formalqualifikation in ländlichen Gebieten

Die regionalen Arbeitsmärkte in Niedersachsen sind - wie überall - unterschiedlich aufnahmefähig. Der Arbeitskräftebedarf eines regionalen Arbeitsmarktes hängt vor allem von der differenzierten Nachfrage der privaten Unternehmungen nach verschiedenen Berufsrichtungen ab.

Mehrere Untersuchungen machen die mangelnde Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes in den ländlichen Gebieten für akademisch ausgebildete Arbeitskräfte deutlich[1]. Diese Untersuchungen konstatieren, daß sich der kurz- und mittelfristige Arbeitskräftebedarf hauptsächlich auf Facharbeiter und Fachleute mit Fachschul- und Fachhochschulqualifikationen bezieht. "So fällt ... auf, daß das Arbeitsplatzangebot für Führungskräfte relativ gering ist. Dabei würden zu Führungskräften nicht nur die Betriebsleiter und Abteilungsleiter, sondern alle mit überdurchschnittlicher funktioneller Verantwortung ausgestatteten Mitarbeiter einschließlich der technischen und wissenschaftlichen Angestellten sowie der Meister gezählt"[2].
Dagegen verdeutlichen diese Untersuchungen, daß die

1) Vgl. z.B. Agrarsoziale Gesellschaft, e.V.: "Arbeitsmarktpolitik und Gewerbsansiedlung in ländlichen Problemgebieten", Göttingen 1974, S. 39 ff.
2) Ebenda.

Nachfrage nach Führungskräften in den ländlichen Gebieten mit Arbeitskräften außerhalb dieser Gemeinden gedeckt wird. Es "konnte festgestellt werden, daß die Arbeitsplätze für Führungskräfte nur in seltenen Ausnahmefällen aus der Gemeinde, in der sich der Betrieb angesiedelt hat, oder aus der näheren Umgebung besetzt worden sind. Insbesondere bei Zweigbetrieben ist das Führungspersonal meistens vom Stammwerk bereitgestellt worden"[1].

Eine allgemeine Anhebung von Qualifikationen auch im Schulbereich, also eine Erhöhung der Zahl an Abiturienten und Realschulabsolventen kann daneben zu einer Erhöhung der Mobilität der wenig qualifizierten Arbeitskräfte im ländlichen Raum führen, was eine Verdrängung der letzteren aus ihren angestammten Arbeitsplätzen zur Folge haben kann. "In dem Maße, wie (aus Gründen, die mit der Veränderung der Produktionsstrukturen und Komplexität der Arbeitsanforderungen nicht notwendig etwas zu tun haben) das Bildungssystem expandiert, kann es sich das Beschäftigungssystem leisten, bei seinem Nachfrageverhalten 'wählerischer' zu werden und die Einstellungskriterien für keineswegs anspruchsvoller gewordene Arbeitsaufgaben heraufzusetzen, ohne daß sich dieser Ankauf von überschüssigen Qualifikationen (einzelwirtschaftlich) in steigenden Preisen niederschlagen müßte, die für die Arbeitskraft zu zahlen sind"[2]. Dieses Problem ist zwar ein allgemeines Problem und kann nicht allein von der Regionalpolitik gelöst werden; das Landes-Entwicklungsprogramm stellt jedoch arbeitskraftmäßige Verschiebungen zwischen den drei Wirtschaftssektoren (Landwirtschaft, gewerbliche Wirtschaft und Dienstleistungssektor) fest, spezifiziert diese aber weder systematisch regional noch zieht es Konsequenzen aus diesen Umschichtungen für seine Zielaussagen mit bildungspolitischen Inhalten.

---

1) Agrarsoziale Gesellschaft, a.a.O., S. 39 ff.
2) Offe, C.: Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik - Ansätze zu einer gesamtgesellschaftlichen Funktionsbestimmung des Bildungssystems, Starnberg 1973, S. 11 ff.

3. Ziele und Instrumente des wirtschaftspolitischen Bereichs

Ausgehend von den wirtschaftlichen Verhältnissen des Landes Niedersachsen, die gekennzeichnet sind durch bestehende wachstumsmäßige, beschäftigungsmäßige und infrastrukturmäßige Disparitäten, formuliert das Landes-Entwicklungsprogramm folgende wirtschaftspolitische Ziele[1]:

- Schaffung und Sicherung neuer Arbeitsplätze,
- Verbesserung der Wirtschaftsstrukturen des Landes und seiner Teilräume,
- Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung.

Bei der Formulierung dieser Ziele geht das Landes-Entwicklungsprogramm davon aus, daß ein weiteres Wachstum des niedersächsischen Sozialproduktes davon abhängen wird, wie die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Landesregierung neue Arbeitsplätze, insbesondere im Industriesektor, zu schaffen in der Lage sind.
Obwohl nach dem Ablauf der bisherigen Entwicklung und unter den Bedingungen der Status-quo-Prognosen die Zahl der im Jahre 1985 zu erwartenden zusätzlichen Industriearbeitsplätze auf rd. 40.000 geschätzt wird, soll die Landesregierung weitere Anstrengungen unternehmen, um die Zahl der zukünftigen Arbeitsplätze in diesem Sektor um weitere 40.000 zu erhöhen[2].
Als weitere fachliche Ziele nennt das Landes-Entwicklungsprogramm in seiner wirtschaftspolitischen Projektion folgende Ziele[3]:

(1). Erhöhung der Anzahl der Erwerbstätigen im Bereich Handel und Verkehr von 583.000 auf 628.000.

(2). Erhöhung der Anzahl der Erwerbstätigen im Bereich

---

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 277 ff.
2) Vgl. ebenda, S. 283 ff.
3) Vgl. ebenda, S. 112 (Tabelle 36, ausgewählte Basisdaten).

der übrigen Dienstleistungen von 699.000 im Jahre 1970 auf 885.000 im Jahre 1985.

(3). Senkung der Anzahl der Erwerbstätigen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft von 327.000 im Jahre 1970 auf 191.000 im Jahre 1985.

Es ist bei der Verwirklichung dieser Ziele besonders für die Landkreise, Städte, Gemeinden und Märkte schwierig, ihre Positionen im Rahmen des Landes-Entwicklungsprogramms richtig einzuschätzen.
Außerdem stehen ihnen, abgesehen von Darstellungen und Voraussagen der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung auf der Basis der Entwicklungsräume, keine weiteren Informationen zu Umsatz, Investitionen, Standortwahl, Betriebsgrößen und Mechanisierung der industriellen Unternehmungen zur Verfügung.

Das Landes-Entwicklungsprogramm macht auch keine Aussagen und zahlenmäßigen Angaben über die bisherigen und zukünftigen Entwicklungen der laufenden öffentlichen Ausgaben und Einnahmen aller Ebenen sowie über die bisherigen und künftigen öffentlichen Investitionen. Das bedeutet wiederum, daß es keine wirkliche Hilfe in der wichtigen Frage leistet, für welche industriellen Branchen und Standortgebiete die laufenden öffentlichen Ausgaben und Investitionen als öffentliche Nachfrage wirken.
Für die Erreichung der allgemeinen und fachlichen Ziele nennt das Landes-Entwicklungsprogramm in allen Untersektoren des wirtschaftspolitischen Bereiches folgende Mittel.

3.1. Mittel im wirtschaftspolitischen Bereich

Die Instrumente des Landes-Entwicklungsprogramms auf dem wirtschaftspolitischen Bereich sind gemäß der freiheitlich orientierten Grundordnung ausgerichtet und sehen davon ab, z.B. mittels einer un-

mittelbaren regionalen Investitionslenkung die regionalpolitischen Zielvorstellungen in Niedersachsen zu verfolgen. Vielmehr werden sowohl die unternehmerischen Investitionsentscheidungen bei Ansiedlung, Erweiterung, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrieben als auch die Wohnortwahl der Haushalte durch regionalisierte Anreize auf indirektem Wege zu beeinflussen versucht.
Die regionalisierten Subventionen und die Infrastrukturvorleistungen bilden bei der Verfolgung einer solchen regionalen Wirtschaftspolitik zwei wichtige Instrumentarien. Beide Maßnahmen werden vorwiegend im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" getätigt. Niedersachsen ist in der Gemeinschaftsaufgabe mit beiden Programmen "Nordwestniedersachsen" und "Niedersächsisches Zonenrandgebiet" vertreten. Die Aufgabe dieser Programme ist es, vor allem in denjenigen Gebieten Niedersachsens "Arbeitsplätze zu schaffen, deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht oder in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel so stark betroffen oder bedroht sind, daß erhebliche negative Rückwirkungen eingetreten oder absehbar sind"[1]. Nach diesen Kriterien machen die Gebiete, die als strukturschwach gelten, rd. 80 % der Fläche aus, auf der über 70 % der Bevölkerung Niedersachsens lebt[2].
Außerdem werden Investitionshilfen, Darlehen und Bürgschaften im Rahmen des Landesförderungsprogramms, des Investitionszulagenprogramms, des Zonenrandförderungsprogramms und spezieller Programme zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen gegeben. All diese Maßnahmen zielen in erster Linie darauf ab, die einzelwirtschaftliche Rentabilität der Unternehmen zu beeinflussen und den Weg für eine private Güterproduktion breiter zu machen. In den Zeiten der wirtschaftlichen

---

1) LEP, a.a.O., S. 287.
2) Vgl. ebenda.

Prosperität können sie, wenn sie ausreichend dimensioniert sind, d.h. die Nachteile der Region überkompensieren, die Standortentscheidungen der Unternehmen entsprechend der angestrebten räumlichen Verteilung der Arbeitsplätze lenken. Im allgemeinen muß jedoch bemerkt werden, daß die Unternehmer ihre Investitionen nicht vornehmlich nach dem Bestand der Infrastrukturleistungen an einem Ort und den finanziellen Anreizen der öffentlichen Hand ausrichten, sondern daß die wirtschaftlichen Erwartungen und die eigene Liquiditätslage die wichtigsten Rollen im Datenkranz der unternehmerischen Investitionsentscheidungen spielen. In einer Depression sind z.B. die Gewinnerwartungen nicht groß genug, um eine Erweiterung der Kapazitäten zu induzieren.

3.2. Darstellung der industriellen Entwicklung Niedersachsens im Landes-Entwicklungsprogramm

Als industriepolitische Leitlinie nennt das Landes-Entwicklungsprogramm folgende Ziele:

- "Angleichung des Pro-Kopf-Einkommens der Bevölkerung Niedersachsens an den Bundesdurchschnitt".
- "Verringerung des regionalen Einkommensgefälles innerhalb des Landes".
- "Vermehrung des öffentlichen Wohlstandes"[1].

Das Landes-Entwicklungsprogramm sieht mit Recht in der Erhöhung der Zahl der Industriearbeitsplätze die Voraussetzung für die Erreichung dieser Ziele.
Bei der Darstellung der industriellen Entwicklung in Niedersachsen kennzeichnet das Programm die bisher angewandten Maßnahmen bezüglich der Einkommens- und Wohlstandserhöhung als positiv[2].Diese Maßnahmen,die in der Vergangenheit breit gestreut durchgeführt worden sind[3],sollen in Zukunft in allen Teilräumen des Landes eine ausgewo-

1) LEP, a.a.O., S. 283.
2) Vgl. ebenda.
3) Vgl. ebenda, S. 287, sowie Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974-1978, a.a.O., S. 87.

gene Branchenstruktur und eine ausgegliederte Wirtschaftsstruktur erhalten oder erst schaffen[1].
Das Landes-Entwicklungsprogramm erklärt jedoch nicht weiter, wie diese Maßnahmen, die in der Vergangenheit die Strukturprobleme des Landes nicht oder nur zum Teil lösten, nun in der Lage sein können, diese angestrebten Ziele zu erreichen.
Insbesondere bietet das Landes-Entwicklungsprogramm keine neue Lösung für das Problem der Industrieansiedlung in den ländlichen Räumen an, zumal es eine gewisse Konzentration von Wirtschaftskapazitäten in den Verdichtungsräumen konstatiert und für notwendig hält.

3.2.1. Das Landes-Entwicklungsprogramm setzt verschiedene Ebenen unterschiedlicher Leistungsfähigkeit voraus

Mittels zahlreicher Unterscheidungen versucht das Landes-Entwicklungsprogramm in seinen fachlichen Aussagen die Art der Leistungsgefälle näher einzugrenzen und zu definieren. Dabei wird eine Unterscheidung getroffen zwischen standortabhängigen Branchen und standortunabhängigen Industrien und Branchen, denen bei der Neuansiedlung der Vorzug gegeben werden soll und auf die ja schon in der Vergangenheit eine erhebliche Umschichtung der Arbeitskräfte erfolgt ist. Im Programm heißt es dazu: "Unter Berücksichtigung des allgemeinen Rückgangs der Beschäftigten in den standortabhängigen und der Zunahme in den standortunabhängigen Industriezweigen öffnet sich in den meisten Entwicklungsräumen Niedersachsens die Schere der Entwicklung noch stärker als im Bundesdurchschnitt"[2].
Zusätzlich wird zwischen den Branchen, die auch in Zukunft Wachstum erwarten lassen (Fahrzeug-, Maschinenbauindustrie, Elektrotechnik, Kunststoffverarbeitung, Papier und Papierverarbeitung etc.), und den industriellen Problembranchen (Bergbau, Industrie der Steine/

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 286.
2) Vgl. ebenda, S. 57.

Erden, Textilindustrie etc.), denen die erforderliche Anpassung erleichtert werden soll, unterschieden[1]. Außerdem wird eine Unterscheidung getroffen zwischen qualitativ hochstehenden Arbeitsplätzen, die mit Vorrang gefördert werden sollen und den quantitativ bedeutsamen Arbeitsplätzen[2].

Raumwirtschaftlich wird zusätzlich zwischen den unterschiedlich gearteten Regionen des Landes unterschieden. Dabei schreibt das Programm den ländlichen Regionen die Übernahme von Funktionen zu, die auf Sicherung der Umweltbedingung und dem Fungieren als Stätte der Erholung hinauslaufen[3]. Demgegenüber haben die Verdichtungsräume als Schwerpunktsräume von Bevölkerung und Industrien zu dienen.
Während bei dieser raumwirtschaftlichen Unterscheidung das Programm davon ausgeht, daß die Bevölkerung in den Verdichtungsräumen ein höheres Einkommen erzielt, ist der Zielbegriff für die wirtschaftsschwachen Gebiete, insbesondere für die ländlichen Gebiete, die echte Teilnahme an der wirtschaftlichen Entwicklung, die gegenwärtig nicht gegeben ist[4]. In dem Programm heißt es: "Der angestrebte Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere hinsichtlich der Einkommensansprüche, aber auch in bezug auf die Teilnahme am sozialen und kulturellen Fortschritt, orientiert sich vorwiegend an dem Einkommen und dem Lebensstandard der übrigen Erwerbstätigen. Eine zukunftsorientierte Agrarpolitik muß folglich in erster Linie eine Verringerung der Einkommensdisparität zum Ziel haben"[5].
Für diesen Einkommensunterschied sind dabei nach den Darstellungen des Programms vor allem zwei Hauptfaktoren verantwortlich. Einmal führt die Steigerung des Kapitaleinsatzes in der Agrarproduktion (Bauten, Maschinen, chemische Düngemittel)[6] zu einer Kostenerhöhung der

---

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 57.
2) Vgl. ebenda, S. 59.
3) Vgl. ebenda, S. 324.
4) Vgl. ebenda.
5) Ebenda.
6) Vgl. ebenda, S. 335.

landwirtschaftlichen Produktion. Die steigenden Kosten bewirken ihrerseits über die steigenden Preise für Bauten, landwirtschaftliche Maschinen und Düngemittel einen Wertabfluß gerade in dem industriellen Sektor.

Zum anderen besteht das Problem, daß die durch Kapitaleinsatz erreichte Erhöhung der Arbeitsproduktivität und gestiegene Nahrungsmittelerzeugung im Agrarbereich durch die Marktkonkurrenz im EG-Raum und durch zunehmende Konzentration der Nahrungsmittelindustrie[1] produktionsmäßig nicht ausreichend verwirklicht werden kann[2].

3.2.2. Das Landes-Entwicklungsprogramm setzt die Ungleichheit der Einkommensverteilung voraus

Das Landes-Entwicklungsprogramm geht bei dem Ziel der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Industriesektor und eines generellen gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels von einem zwangsläufigen (wie im Bereich der Land- und Forstwirtschaft) und einem zusätzlich zu fördernden Beschäftigungsabbau (wie in schwachstrukturierten Branchen) aus[3].
Dieser Beschäftigungsabbau wird von Rationalisierung, Modernisierung, starkem Lohnkostendruck und starkem Wettbewerbs- und Importdruck aus den EG-Staaten begünstigt[4].
Dem Landes-Entwicklungsprogramm liegt insgesamt ein Industrialisierungskonzept zugrunde, das durch eine Verbesserung des Arbeitskräfteangebots, eine Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte in die Verdichtungsräume und umgekehrt die Betriebsansiedlungen in ländlichen Gebieten eine Verbesserung erzielen will[5]. Auf diese Weise sollen auch die Wirkungen der Lohnkonkurrenz ausgeglichen werden.

---

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 325 ff.
2) Vgl. ebenda, S. 330.
3) Vgl. ebenda, S. 55, 96 und S. 286.
4) Vgl. ebenda, S. 277 und S. 343.
5) Vgl. ebenda, S. 285 und S. 288.

Andererseits, da die Fragen der unterschiedlichen Beeinflussung der verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche aus den regionalen Aussagen des Landes-Entwicklungsprogramms ausgeklammert sind, bleiben auch die Möglichkeiten der Steuerung des Pendlerverhaltens[1], die über die direkte Steuerung durch Ausbildungsverbesserung hinausgeht, undeutlich.
Da eine Steuerung des Pendelverhaltens bzw. der Arbeitsmobilität hauptsächlich von den zentralörtlichen Einrichtungen ausgeht und damit im Leistungsbereich der Kommunen liegt, erschwert eine solche Darstellung gerade die Eigenentwicklung der Gemeinden, Städte und Märkte.

Dieses Problem wird deutlich im Bereich der regionalen Einkommensgefälle: Das Landes-Entwicklungsprogramm nennt z.B. als sein Ziel, für die Minderung der regionalen Einkommens- und Wohlstandsunterschiede, die vor allem durch eine Verbesserung der Berufsstruktur erreicht werden soll[2], zu sorgen.
Obwohl für eine Angleichung des regionalen Einkommensgefälles die Berücksichtigung der regionalen Preisentwicklung und des regionalen Preisniveaus von Bedeutung ist, vermißt man im Landes-Entwicklungsprogramm zahlenmäßige Angaben zu den regionalen Preisgefällen. Abgesehen davon läßt das Entwicklungskonzept die einkommensausgleichende Wirkung der öffentlichen Einrichtungen und Leistungen, die im Konzept der zentralen Orte neu geordnet werden, nicht ausreichend hervortreten. Gerade diese einkommensausgleichende Bedeutung der zentralörtlichen Einrichtungen und Leistungen ist aber nach eigenen Aussagen des Landes-Entwicklungsprogramms ein vorrangiger Faktor zur Förderung der Arbeitsmobilität. In dem Landes-Entwicklungsprogramm heißt es u.a.: "Nur in Schwerpunktsorten, in denen ein breit gefächertes Angebot an industriellen Arbeitsplätzen aufgebaut werden kann, bieten sich den Arbeitnehmern berufliche Wahl- und Qualifizierungsmöglichkeiten. Der bestehende Wettbewerb um die Arbeitskräfte ermöglicht die Steigerung

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 102.
2) Vgl. ebenda, S. 286.

der Arbeitseinkommen.
Der Bedarf an Infrastrukturleistungen wird auch in Zukunft weiter steigen. Der Wunsch der Arbeitnehmer nach städtischen Lebensformen und der Trend, Unternehmen in Räumen anzusiedeln, die industrielle Fühlungsvorteile bieten, erlauben den Ausbau einer funktionstüchtigen Infrastruktur"[1].
Hier hätte eine Erweiterung des Landes-Entwicklungsprogramms um Einkommens- und Sozialstrukturdaten in den regionalen Daten für die Kommunen den gezielten Einsatz öffentlicher Maßnahmen im Rahmen der Lohnkonkurrenz zwischen den Regionen, d.h. eine Abstimmung der spezifischen ausgleichenden Einrichtungen und Maßnahmen auf die spezifische Erwerbs- und Wohnbevölkerungsstruktur, erst ermöglicht.

Eine Zusammenfassung der ausgeführten Probleme, vor allem der Probleme der fehlenden regionalen Aussagen in der Darstellung der industriellen Entwicklung Niedersachsens, läßt die Gefahr erkennen, daß alle Einrichtungen und Maßnahmen zur Beeinflussung des Pendlerverhaltens bzw. der Arbeitsmobilität, insbesondere Maßnahmen und Einrichtungen zur besseren Ausbildung und Verbesserung der öffentlichen Versorgung der Bevölkerung, eine im Grunde genommen stillschweigende Subventionierung weiterbestehender Lohn- und Einkommensgefälle darstellen. Diese Maßnahmen und Einrichtungen erleichtern bestenfalls die Ansiedlung gering qualifizierter Betriebe in den schwachstrukturierten Gebieten und tragen nicht dazu bei, eine forcierte Abwanderung der qualifizierten Arbeitskräfte in die Verdichtungsräume zu bremsen.
Abgesehen von den oben besprochenen Problemen werden im folgenden die Wirkungen der Einrichtungen und Maßnahmen, die im Rahmen der Bauleitpläne der Kommunen durchgeführt werden, weiter verdeutlicht.

---

1) LEP, a.a.O., S. 288.

3.3. Effekte der Bauleitpläne

3.3.1. Bauleitpläne und Strukturfaktor Arbeit

Das Landes-Entwicklungsprogramm sieht in Bauleitplanungen der Kommunen ein wichtiges Instrument zur Lenkung und Ordnung der Siedlungsstruktur auf kommunaler Ebene[1]. Sie sollen gemeinsam mit anderen übergeordneten raumbezogenen Maßnahmen im Rahmen der Landesplanung den Zielen der Raumordnungspolitik dienen.
In den ländlichen Kommunen herrscht in der Regel wegen der relativ niedrigen Bodenpreise eine flächenextensive Bauweise. Hier sind deswegen auch die Wohn- und Mietpreise relativ niedrig.

Die niedrigen Boden-, Miet- und Wohnkosten und der starke Eigenheimbau bewirken meistens das Vorhandensein relativ lohngünstiger Arbeitskräfte am jeweiligen Standort mit geringen Abwanderungstendenzen[2].

Dieser Effekt der lebenshaltungskostensenkenden Bebauung und des Wohnens wird jedoch durch teilweise hohe Abwanderungsraten, insbesondere unter jüngeren Bevölkerungsgruppen, zunichte gemacht. Auf diese Weise wird deutlich, daß die komparativen Standortvorteile ländlicher Gebiete, insbesondere für lohnintensive Zweigbetriebe, zwar von großer Bedeutung sind[3], jedoch wird auch deutlich, daß die Bauleitplanungen der Kommunen kein effektives Steuerungsinstrument darstellen, da sie die Abwanderung der Erwerbstätigen aus den ländlichen Räumen kaum verhindern können.

---

1) Vgl. Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, "Standortentscheidung und Wohnortwahl", Bonn 1974, S. 25.
2) Vgl. ebenda.
3) Vgl. ebenda.

3.3.2. Bauleitpläne und der Standortfaktor Grund und Boden

Wenn durch extensive Bebauung in den ländlichen Kommunen eine Flächenverknappung eintritt, so führt dies in der Regel zu Bodenpreissteigerungen, die sich bei Ansiedlungsinteresse von Industriebetrieben noch verstärken.

Eine solche Bodenverteuerung macht die o.a. komparativen Standortvorteile dieser Kommunen zunichte. Deshalb kann die bisherige bauleitplanerische Praxis in ländlichen Gebieten eher als negativ gewertet werden, da gerade für die Ansiedlung von gewerblichen Betrieben der entscheidende Faktor für die Standortwahl im Vorhandensein eines ausreichenden und preisgünstigen Flächenangebots besteht[1].

3.3.3. Bauleitpläne und fremdenverkehrswirtschaftlich orientierte Kommunen

Mit besonderen Problemen ist der Bauleitplan als kommunales Planungsinstrument in fremdenverkehrswirtschaftlich orientierten Kommunen behaftet.

Die geringe Bevölkerungszahl, die ländlich-offene Bebauung der Wohneinheiten (Einfamilien- und Reihenhäuser) bewirken höhere Erschließungskosten der von Versorgungsleistungen gekennzeichneten Infrastruktureinrichtungen als die Erschließung solcher Leistungen in Verdichtungsräumen[2].Dies wird speziell in fremdenverkehrswirtschaftlich orientierten Gemeinden dadurch verstärkt, daß einmal Infrastruktureinrichtungen, besonders wenn sie in erster Linie der Fremdenverkehrsnutzung dienen, auf eine hohe Belastung ausgelegt werden müssen, und zum anderen bei vorherrschendem klein- und mittelbetrieblichem Fremdenverkehrsgewerbe ein Ausgleich für

1) Vgl. Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung: "Standortentscheidung und Wohnortwahl", a.a.O., S.27.
2) Vgl. in diesem Zusammenhang: LEP, a.a.O., S. 301.

fehlende private Nutzungsangebote (Schwimmbäder, Tennisplätze etc.) durch öffentlich vorgehaltene Einrichtungen erfolgen muß. Die benötigten Flächen werden dann als Gemeinflächenbedarf wirksam.
Dabei treten in solchen Gemeinden, vor allem wegen der bodenextensiven, offenen Bebauungsweise und Einschränkungen durch Natur- und Landschaftsschutz zusätzlich restriktive Bedingungen für eine wirtschaftliche Bodennutzung auf, die eine Erhöhung der Bodenpreise in diesen Gemeinden zur Folge haben können. Diese Tendenz wird außerdem durch die Anlage zahlreicher Zweitwohnungen, die durch relativ einkommensstarke Kaufkraftgruppen getragen wird, zusätzlich verstärkt. Eine solche Tendenz führt schließlich dazu, daß der ökonomisch relevante Flächenanteil in diesen Gemeinden gering wird. Andererseits werden die Kosten für die kommunalen Einrichtungen ständig steigen.

3.4. Ziele und Instrumente der Fremdenverkehrswirtschaft

3.4.1. Die wirtschaftliche Rolle der Fremdenverkehrswirtschaft

Das Landes-Entwicklungsprogramm setzt sich im Bereich des Fremdenverkehrs folgendes Ziel[1]:
- "Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen",
- "Erhaltung und Erschließung von Einkommensquellen",
- "Abbau des regionalen Gefälles der Wirtschaftskraft",
- "Versorgung der Bevölkerung mit Erholungseinrichtungen".

Bei der Formulierung dieser Ziele verfährt das Landes-Entwicklungsprogramm ähnlich wie bei der Zielgewinnung anderer Bereiche der Wirtschaftspolitik. Es beschreibt analog der Methode der Status-quo-Projektion die bisherige Entwicklung in diesem Bereich und stellt ihr mittels einer Fortschreibung der Zahlengrößen dieser Entwicklung die zu realisierenden Ziele gegenüber.

---

1) LEP, a.a.O., S. 298.

Es muß jedoch an dieser Stelle festgestellt werden, daß zwischen Fremdenverkehrswirtschaft als solcher und industriell-gewerblicher Wirtschaft ein beträchtlicher Unterschied besteht.
Geht man von der Theorie der Einkommensentstehung aus, so ist festzustellen, daß die Fremdenverkehrswirtschaft nicht zum direkten Bereich der Wertschöpfung, sondern zum Bereich des Konsums[1] gehört. Damit besteht prinzipiell eine Abhängigkeit des Fremdenverkehrs von dem Bereich industrieller Wertschöpfung. "Die Bedeutungszunahme des tertiären Sektors darf ... nicht darüber hinwegtäuschen, daß der primäre und der sekundäre Sektor ... unbedingte Voraussetzung jeglicher Existenzberechtigung des tertiären Sektors sind"[2]. In dem Landes-Entwicklungsprogramm wird jedoch dieser Umstand nicht berücksichtigt, sondern erfolgt eine Darlegung des Fremdenverkehrs als eines Bereiches der funktionalen Einkommensentstehung.

Dabei kann der Fremdenverkehr eine Sonderrolle bei der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eines Gebietes spielen. In den Regionen, die für den Fremdenverkehr die notwendigen Voraussetzungen besitzen, kann dieser Bereich einen gewissen Ausgleich für die durch den agrarischen Strukturwandel verlorengegangenen Arbeitsplätze bieten. Jedoch ist die Chance, durch den Fremdenverkehr ein Angebot an Arbeitsplätzen zu schaffen und Vollbeschäftigung zu garantieren, infolge saisonaler Schwankungen verhältnismäßig gering.

Die Zugehörigkeit des Fremdenverkehrs zum Bereich des Konsums erlaubt allerdings eine wesentlich direktere einkommens-, sozial- und entwicklungspolitische Beeinflussung als die industrielle Wertschöpfung. "Sobald Regionen mit hochentwickelter Fremdenverkehrswirtschaft bestehen, wird die Umverteilung

---

1) Vgl. Heidemann, W.: Erholung und Freizeit im ländlichen Raum, Göttingen 1971, S. 15 ff.
2) Kayser, G.: Angebot und Nachfrage im Hotelgewerbe, Schriften zur Mittelstandsforschung 62, Göttingen 1974, S. 10 ff.

der Einkommen zwischen den Industrieregionen und ungünstig strukturierten Gebieten positiv beeinflußt"[1]. Außerdem besteht die Chance, daß sich in den Fremdenverkehrsschwerpunkten Ansätze zu einer Belebung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität entwickeln.
Gerade die direkte Beeinflußbarkeit der Fremdenverkehrswirtschaft z.B. durch Förderung der Urlaubsorte erlaubt einerseits eine homogene Zielsetzung sowohl auf allgemeiner landes- wie auf regionalspezifischer Ebene und macht zugleich die Förderung der Fremdenverkehrswirtschaft zu einem besonders erfolgversprechenden landesplanerischen Instrument[2]. Nur unter Berücksichtigung dieses Tatbestandes und der Analyse der Entwicklungsbedingungen des Fremdenverkehrs in Niedersachsen kann dieser Bereich u.U. einen Alternativbeitrag zur industriellen Entwicklung in einigen schwachstrukturierten Regionen bei der Arbeitsplatzbeschaffung leisten.

In dem Landes-Entwicklungsprogramm vermißt man jedoch eine Darstellung der Bedeutung der industriellen Entwicklung und ihrer interdependenten Beziehung zum Bereich des Fremdenverkehrs. Vielmehr wird versucht, die Fremdenverkehrswirtschaft an Hand der Resultate der bisherigen Beeinflussung durch externe Entwicklungsbedingungen darzustellen. Außerdem fehlen in der Darstellung eine Beschreibung der Markt- bzw. Absatzsituation sowie die Konkurrenzbedingungen der Fremdenverkehrsorte.

3.4.2. Probleme des Fremdenverkehrs in Niedersachsen

Die Stellung des Fremdenverkehrs hängt primär von zwei Faktoren ab[3]. Der erste Faktor, der exogene Einflüsse

1) Hoffmann, H.: Untersuchung über Situation und Entwicklungsaspekte des Fremdenverkehrs in Niedersachsen, Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut an der Universität München, München 1970, S. 33 ff.
2) Vgl. in diesem Zusammenhang: Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr: Analyse der strukturellen Entwicklung des Fremdenverkehrs in Bayern, München 1970, S. 114 ff.
3) Vgl. Kayser, G.: Angebot und Nachfrage im Hotelgewerbe, a.a.O., S. 10 ff.

ausübt, ist die Entwicklung in der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere im Industriesektor. Der zweite Faktor, der endogene Einflüsse ausübt, beinhaltet die Entwicklungschancen dieses Bereichs selbst. Diese hängen ihrerseits einmal von der Eignung und Attraktivität der Landschaft und ihren relativen Vorzügen gegenüber Konkurrenzlandschaften anderer Fremdenverkehrsorte ab, und zum anderen von den fremdenverkehrsspezifischen Infrastruktureinrichtungen und Leistungen.

Was die Fremdenverkehrswirtschaft in Niedersachsen anbetrifft, so muß man feststellen, daß die nachfragemäßige Beschränkung der Fremdenverkehrswirtschaft zugleich eine Beschränkung auf die Kaufkraft vorwiegend niedriger Sozial- und Einkommensschichten bedeutet, die insgesamt mehr zu Inlands- als zu Auslandsreisen neigen. Hierdurch wird ersichtlich, wie die niedersächsische Fremdenverkehrswirtschaft vom Industriesektor abhängig ist, da ein großer Teil dieser niedrigeren Sozial- und Einkommensschichten von den Industriebeschäftigten gestellt wird[1].

Hinzu kommt, wie die Ergebnisse einiger Forschungsuntersuchungen über die Entwicklung des Fremdenverkehrs in Deutschland zeigen[2], daß der kaufkräftige Auslandstourismus gegenüber dem kaufkraftschwachen Inlandstourismus überproportional zunimmt.
Ein anderes Problem für die niedersächsische Fremdenverkehrswirtschaft bildet die übermäßige Belastung der kommunalen Haushalte. Um nämlich das private fremdenverkehrsgewerbliche Angebot zu stützen, müssen die jeweiligen Kommunen erhebliche Investitionen, insbesondere auf dem Bereich der Infrastruktureinrichtungen, vornehmen, um erst eine gewisse Attraktivität des gesamten Standortes herzustellen.

Besonders in strukturschwachen Gebieten, in denen einer-

1) Vgl. u.a. Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr, "Familienreisen in Deutschland",München 1972, S. 81.
2) Vgl. z.B. Kayser, G.: Angebot und Nachfrage im Hotelgewerbe, a.a.O., S. 46.

seits noch relativ hohe Zuwachsraten im Fremdenverkehrsbereich, andererseits aber die niedrigsten Kaufkraftgruppen auf der Nachfrageseite zu verzeichnen sind, ist der Anreiz für kommunale Verwaltungen oft groß, die Fremdenverkehrswirtschaft öffentlich zu fördern und zu unterstützen. Die Subventionierung der öffentlich geförderten Einrichtungen belastet jedoch die kommunalen Haushalte ständig, da sie nur selten in der Lage sind, Gewinne zu erwirtschaften.

In der niedersächsischen Fremdenverkehrswirtschaft macht sich insgesamt eine Tendenz zu einem Subventionstourismus bemerkbar. Viele Gemeinden versuchen, private Feriendörfer und ähnliche Einrichtungen anzusiedeln. Hier muß jedoch festgestellt werden, daß sich gerade derartige private Ferieneinrichtungen durch eine besonders kurze Saison und niedrige Kaufkraftgruppen auszeichnen[1].

Allerdings haben diese Einrichtungen, abgesehen von sozialpolitischen Überlegungen, auch den Vorteil, daß sie in der Regel eine recht hohe Auslastung der öffentlichen Erholungs- und Freizeiteinrichtungen bringen; sie sind jedoch insofern problematisch, als sie den betreffenden Gemeinden keine bzw. kaum bemerkenswerte Gewerbesteuermehreinnahmen bringen.

Aus der Zusammenfassung aller hier besprochenen Probleme, deren Analyse in dem niedersächsischen Landes-Entwicklungsprogramm keine bzw. kaum Beachtung findet, wird ersichtlich, daß die Fremdenverkehrswirtschaft in Niedersachsen nur in wenigen Ausnahmefällen einen vollwertigen Ausgleich für eine mangelnde industrielle Struktur, wie das Programm sie fordert[2], darstellen kann. Insbesondere ist es, wie das Deutsche Wirtschaftswissenschaftliche Institut festgestellt hat, von Nachteil, die Existenz von klein- und mittelbetrieblichen Be-

---

1) Vgl. Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr, "Familienreisen in Deutschland", a.a.O., S. 149.
2) Vgl. LEP, a.a.O., S. 288.

triebsformen durch eine Dauersubventionierung zu sichern[1]. Dies gilt besonders, weil "gigantische Fehlentwicklungen auf dem Angebotssektor und die Verzögerung einer wirtschafts- und sozialpolitisch notwendigen Reform ein hoher Preis für solche einseitig gewährten Vergünstigungen [sind]"[2].

4. Administrative Gliederung des Landes und Ziele des verwaltungspolitischen Bereichs

Die staatliche Verwaltung des Landes Niedersachsen ist nach einem dreistufigen System organisiert. Nach der Stufe der Ministerialebene kommt den z.Z. acht Bezirksregierungen als Mittelinstanzen wegen ihrer umfassenden Verantwortlichkeit für den größten Teil der staatlichen Aufgaben eine besondere Bedeutung zu. Auf der unteren Ebene werden die Verwaltungsfunktionen von den 53 Landkreisen und 12 kreisfreien Städten wahrgenommen.

Diese Verwaltungsstruktur stammt aus einer Zeit, in der sich die Aufgaben des Staates noch im wesentlichen in der Eingriffsverwaltung erschöpften, und entspricht nicht mehr dem im Laufe der Jahre erfolgten Strukturwandel. Sie blieb deshalb hinter dem Anwachsen der Gesamtverantwortung der staatlichen Verwaltungsorgane für soziale, kulturelle und ökonomische Sicherung der einzelnen Bürger zurück.

Die mangelnde Effizienz der Verwaltungsgliederung wurde mehr und mehr deutlich, als die Aufgaben des Staates insbesondere auf dem Gebiet der Dienstleistung und Raumordnung sich nicht mehr mit dem herkömmlichen Instrument der Zuständigkeitsabgrenzung erfassen ließen und neue Formen der Kommunikation und Kooperation erfor-

---

1) Vgl. Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut, "Familienreisen in Deutschland", a.a.O., S. 147.
2) Kayser, G.: Angebot und Nachfrage im Hotelgewerbe, a.a.O., S. 78.

derten[1].

Aufgrund dieser Überlegungen setzt sich die niedersächsische Landesregierung im Rahmen des Landes-Entwicklungsprogramms folgendes Ziel[2]:

(1). Da Niedersachsen "kein idealer Planungsraum"[3] ist, tritt die Landesregierung für die Gründung eines aus Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen bestehenden norddeutschen Staates ein. "Nur ein einheitlicher norddeutscher Staat garantiert optimale Bedingungen für den Ausbau der Entwicklungsachsen zwischen den großen Schwerpunkten im norddeutschen Raum. Das gilt insbesondere für die Steuerung des von den beiden Hansestädten ausgehenden Wachstums"[4].

(2). Neue Organisation und Gliederung der Zuständigkeiten auf Ministerialebene zwecks Vermeidung von Kompetenzstreitigkeiten und Verminderung des Koordinierungsaufwandes.

(3). Neugliederung der Regierungsbezirke. Zweck dieser Verwaltungs- und Gebietsreform soll vor allem die Schaffung leistungsfähiger Bezirksregierungen sein. Die Neugliederung soll erreichen, daß künftig jede Bezirksregierung für ein größeres Gebiet die zusammenfassende Verantwortung für alle wesentlichen staatlichen Aufgaben mit dem bestmöglichen Koordinierungseffekt übernimmt.

Schon die Vorschläge der Landesregierung zur Verwaltungs- und Gebietsreform sind auf allgemein zahlreiche Kritik gestoßen. Im folgenden werden diese Reformen auf ihre raumplanerische Wirksamkeit hin untersucht.

4.1. Kommunale Verwaltung und Landesplanung

Mit den Aussagen des Landes-Entwicklungsprogramms über die Reform der administrativen Gliederung in Nieder-

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 485.
2) Vgl. ebenda, S. 287.
3) Ebenda, S. 485.
4) Ebenda.

sachsen sind die üblichen früheren Beziehungen zwischen Landesplanung und Landesverwaltung beibehalten worden. Die räumliche Einteilung des Landesgebietes in 14 Entwicklungsräume betrachtet diese Räume zwar als regionale Bezugssystemräume, jedoch keineswegs als Verwaltungsräume[1]. Dadurch obliegt die Durchsetzung der Landesplanung auch in Zukunft den einzelnen Verwaltungsebenen mit ihren entsprechenden Instrumentarien. Das heißt jedoch, daß das Landes-Entwicklungsprogramm die öffentliche Verwaltung selbst nicht als Planungsinstrument begreift. In dem Programm fehlt es insbesondere an einer Darstellung der Steuerungseffekte, die von den in den einzelnen Fachbereichen des Landes-Entwicklungsprogramms genannten Reformen der verschiedenen Fachverwaltungen ausgehen können[2].
Das Landes-Entwicklungsprogramm verzichtet in diesem Zusammenhang besonders auf die Analyse der Funktion öffentlicher Nachfrage nach Leistungen der privaten Wirtschaft seitens der Kommunen und Gemeinden und auf die Analyse der Wirkung öffentlicher Ausgleichsverwaltungen auf die Entwicklung lokaler und regionaler Kaufkraft.
Eine Analyse der beiden Bereiche, nämlich der Funktionen öffentlicher Nachfrage und der Wirkung öffentlicher Ausgleichsverwaltungen, wäre notwendig. Einerseits wäre hier zu überprüfen gewesen, welche Einzelaufgabenbereiche der Kommunen als Markt für private Leistungen und welche für eine Förderung der privaten Kaufkraft in Frage kommen.

4.2. Kommunen und ihre Partizipation an Nutzeffekten der Entwicklungsachsen

Im Landes-Entwicklungsprogramm wird die Rolle der Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung im Gesamtkonzept der Landesentwicklung nicht näher dargelegt. Diese Gemeinden und überhaupt alle kommunalen Selbstverwal-

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 28.
2) Vgl. ebenda, S. 138, 148 ff, 245 ff, 252 ff und S. 274 ff.

tungen haben jedoch die Möglichkeit, durch ihren Zugang zu den Nutzeffekten der Bandinfrastruktur, wie sie im Konzept der Entwicklungsachsen beschrieben ist, und generell als Planungsträger ihres Gebietes, auf die Gesamtentwicklung des Landes und speziell auf die Entwicklung der Infrastruktureinrichtung in ihrem Gebiet Einfluß zu nehmen.

Für die Entwicklung der schwachstrukturierten ländlichen Gebiete wird es im wesentlichen davon abhängen, wie diese Gemeinden die Nutzeffekte der Entwicklungsachsen durch ihre Zugangsmöglichkeiten ausschöpfen und erweitern.

D. Situationsanalyse der raumwirksamen Strukturfaktoren in den Entwicklungsräumen Zentralheide und Hannover

Die Analyse der raumstrukturellen Effekte regionalpolitischer Maßnahmen setzt, wie schon erwähnt wurde, eine gewisse Kenntnis der raumwirksamen Faktoren und ihrer Veränderung im Zeitablauf voraus. Außerdem erfordert die Aufstellung von regionalen Entscheidungsmodellen umfassende statistische Informationen (vgl. Kap. C.II.), die zumindest die Lage der einzelnen Regionen erhellen. Aus diesem Grunde wird, im Gegensatz zum niedersächsischen Landes-Entwicklungsprogramm die Ausgangsbasis der einzelnen Gemeinden, insbesondere der zentralen Orte in den Entwicklungsräumen Zentralheide und Hannover, sowie die zeitliche Entwicklung der wichtigsten Strukturfaktoren ab 1961 analysiert. Als wichtigste Potentialfaktoren werden die Änderung der Wohnbevölkerung und der Anzahl der Erwerbstätigen, die Entwicklung der zentralen Einrichtungen und des Wohnungsbestandes, sowie die des Pro-Kopf-Einkommens angesehen.
Diese Analyse ist aus zwei Gründen wichtig. Der erste Grund ist, daß die Analyse verdeutlicht, wie unterschiedlich die Ausgangslage der einzelnen Regionen und Entwicklungsräume ist, und deshalb, wie wichtig trendumlenkende Maßnahmen der Regionalpolitik sind. Der zweite Grund ist, daß im Anschluß an diese Analyse versucht wird, ein eigenes Konzept der konzentrierten Schwerpunktsförderung darzustellen[1].

I. Entwicklungsraum Zentralheide

Der Entwicklungsraum Zentralheide eignet sich im interregionalen Vergleich innerhalb des Landes Niedersachsen

1) Leider muß an dieser Stelle festgestellt werden, daß manche regions- und ortsbezogene statistische Informationen vollständig fehlen.

als typisches Beispiel eines sogenannten ländlichen Gebietes.
Er weist trotz eines flächenmäßigen Anteils von 7,3 v.H. einen der geringsten Bevölkerungsanteile, nämlich nur 4,1 v.H. der niedersächsischen Einwohner, auf[1].
Der Anteil der Industriebeschäftigten je 1000 Einwohner betrug 1971 ca. 80 Personen, während der Landesdurchschnitt mehr als 112 Personen betrug. Gleichfalls verzeichnete der Industriejahresumsatz je Beschäftigten im Jahre 1971 ca. 62.000 DM, der Landesdurchschnitt betrug dagegen im gleichen Jahr ca. 69.100 DM[2].
Hingegen betrug 1971 der Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personen 12,5 v.H. der Beschäftigten aller Wirtschaftsbereiche und lag damit um 1,0 v.H. höher als der Landesdurchschnitt und um 8,6 v.H. höher als im Entwicklungsraum Hannover[3].

In dem Entwicklungsraum Zentralheide liegen nach den Bestimmungen des Landes-Raumordnungsprogramms drei zentrale Orte mit Funktionen eines Mittelzentrums, nämlich Celle, Walsrode und Soltau, sowie drei weitere Orte mit Funktionen eines Grundzentrums, nämlich Munster, Fallingbostel und Schneverdingen.

1. Entwicklung der Potentialfaktoren

1.1. Bevölkerungsentwicklung

Im Jahre 1970 lebten 7,125 Mio. Menschen in Niedersachsen. Die Bevölkerungsdichte betrug dementsprechend 151 Personen pro qkm (im Bundesgebiet 242 Personen)[4].
In dem gleichen Jahr lebten im Entwicklungsraum Zentralheide auf einer Fläche von ca. 3.400 qkm rd. 290.000 Personen. Die Bevölkerungsdichte betrug danach 84 Personen pro qkm.

---

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 112.
2) Vgl. ebenda.
3) Vgl. ebenda, S. 55.
4) Vgl. Statistisches Jahrbuch 1975 für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden 1976, S. 49.

Die Einwohnerzahl in Zentralheide stieg von 273.000 im Jahre 1961 um 5,3 v.H. auf 290.000 Personen im Jahre 1970.
Die einzelnen Teilgebiete des Entwicklungsraumes verzeichneten jedoch eine recht unterschiedliche Entwicklung. Innerhalb dieser Zeitspanne vollzog sich zwischen Landkreisen, Gemeinden und Städten, sowie zwischen ihnen und anderen Teilgebieten Niedersachsens und dem Bundesgebiet ein Bevölkerungsaustausch (vgl. die Tabelle Nr. 1)[1].

Während die Landkreise Celle, Soltau und Fallingbostel zwischen 1961 und 1970 Bevölkerungszuwächse von mehr als 10 v.H. aufweisen, verlief die Entwicklung in den einzelnen Teilgebieten weniger stark. So weist die Bevölkerungsentwicklung im Mittelzentrum Celle z.B. eine rückläufige Tendenz auf, dagegen ist die Entwicklung in den unmittelbar stadtangrenzenden Gemeinden durch eine steigende Einwohnerzahl gekennzeichnet. Auf diese Weise nahm die Zahl der Einwohner von Celle und der zugehörigen Randgemeinden von 57.000 im Jahre 1961 auf 75.000 im Jahre 1970 um mehr als 25 v.H. zu.
Ähnlich wie in Celle verlief die Bevölkerungsentwicklung auch in den Städten Soltau, Walsrode, Fallingbostel und Munster.

In den meisten Grund- und Nebenzentren nahm die Bevölkerungszahl ab 1961 kontinuierlich zu. Dabei besteht offenbar ein Zusammenhang zwischen dem Bevölkerungswachstum und der günstigen Verkehrslage dieser Gemeinden. Die Bevölkerungszahl nahm z.B. an der Eisenbahnstrecke Hannover-Walsrode-Fallingbostel-Soltau-Buchholz von 1961 bis 1970 teilweise überdurchschnittlich zu. Währenddessen zeigte in den im Verhältnis zu den Mittelzentren abgelegenen und verkehrsmäßig meistens schlechter erschlossenen Gemeinden die Bevölkerungsentwicklung in dem gleichen Zeitabschnitt eine negative Tendenz.

Die Siedlungsstruktur hat sich ab 1970 vor allem im

---

1) Die Tabellen sind im Anhang abgedruckt.

Landkreis Celle und in den zentralen Orten des Entwicklungsraumes erheblich verbessert.
So stieg die Zahl der Einwohner im Landkreis Celle von 104.800 im Jahre 1970 um mehr als 57 v.H. auf 164.571 Personen im Jahre 1975 (vgl. die Tabelle Nr. 1).
In der Stadt Celle erhöhte sich die Zahl der Wohnbevölkerung im gleichen Zeitraum von 56.300 um mehr als 32 v.H. auf 74.500 Personen.

In den anderen Städten des Mittelzentrums erhöhte sich die Einwohnerzahl in Walsrode von 14.000 um mehr als 64 v.H. auf 23.400; in Fallingbostel von 5.800 um 25 v.H. auf 10.100 Personen und in der Stadt Soltau von 15.600 um mehr als 66 v.H. auf 19.900 Personen im Jahre 1975.

In den Landkreisen dagegen (abgesehen von Celle) verlief die Bevölkerungsentwicklung rückläufig. So nahm die Einwohnerzahl des Landkreises Soltau von 67.000 im Jahre 1970 um 1,5 v.H. auf 66.000 Personen ab. Im Landkreis Fallingbostel ging die Einwohnerzahl in dem gleichen Zeitraum um 1,6 v.H. zurück.

Diese Abnahme der Bevölkerung ist vor allem auf die Wanderungsbewegung, die sich innerhalb dieser Landkreise ereignet hat, zurückzuführen. Von dieser sich zwischen den Jahren 1970 und 1975 ereigneten Wanderungsbewegung haben, wie die Tabelle Nr. 1 zeigt, die Mittelzentren am meisten profitiert.

1.2. Altersgliederung der Bevölkerung

Die Altersgliederung der Bevölkerung und ihre Veränderung liefert weitere Informationen über die raumstrukturellen Interdependenzen und Entwicklungen. In den relativ großen Kreisstädten der Mittelzentren ist der Anteil der unter 6-jährigen geringer als in den Grund- und Nebenzentren (vgl. die Tabellen Nr. 9a und 9b). Beispielsweise beträgt dieser Anteil im Jahre 1970 in den Städten Celle 8,8 v.H. (1961: 8 v.H.), in Soltau 9,1 v.H.

(1961: 8,2 v.H.), in Walsrode 9,5 v.H. (1961: 9 v.H.) und in Munster 12,1 v.H. (1961: 10,9 v.H.).
Dagegen weisen die Zahlen für die kleineren Grund- und Nebenzentren sowohl im Stand von 1961 als auch für das Jahr 1970 einen größeren Anteil der 6-jährigen aus. So betrug er in zum Landkreis Celle gehörenden Hambühren 1970 11,2 v.H. (1961: 11,3 v.H.) und in Sülze 12,0 v.H. im Jahre 1970 und 10,0 v.H. im Jahre 1961.

Die relativ stärkere Zunahme der Zahl der Kinder unter 6 Jahren in den Grund- und Nebenzentren ist nicht das Ergebnis einer überdurchschnittlichen Geburtenfreudigkeit der dortigen Bevölkerung, es ist vielmehr das Ergebnis der kleinräumigen Wanderungen der Bevölkerung, an denen sich offenbar Familien mit kleineren Kindern stärker als andere Familien und Personengruppen beteiligt haben (vgl. die Tabelle Nr. 2).

Bei der Altersgruppe der 21- bis unter 45-jährigen ergeben sich nicht mehr so eindeutige Unterschiede zwischen den Mittelzentren einerseits und den Grund- und Nebenzentren, wie es bei der Gruppe von unter 6-jährigen der Fall war. Diese Gruppe, deren Angehörige größtenteils erwerbstätig sind, ist im Jahre 1970 in Celle mit 29,2 v.H. (1961: 30,5 v.H.), in Soltau mit 28,3 v.H. (1961: 29,3 v.H.) und in Walsrode mit 29,8 v.H. (1961: 29,6 v.H.) vertreten.

Der Anteil der 21- bis unter 45-jährigen ist im Jahre 1970 in Zentralheide damit geringer als im Landesdurchschnitt und als im Bundesdurchschnitt (33 v.H. der Wohnbevölkerung)[1].

Nur im Norden des Entwicklungsraums und insbesondere im Raum von Soltau-Fallingbostel-Munster entspricht, wie die Tabelle Nr. 9b zeigt, die Zunahme der Gruppe der 21- bis unter 45-jährigen dem Bundesdurchschnitt.

Hinsichtlich der Veränderung der Zahl der 21- bis unter

1) Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1971, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden 1972, S. 55.

45-jährigen von 1961 bis 1970 ist festzustellen, daß die Zahl der Angehörigen dieser Gruppe in den Städten gesunken ist (in Stadt Celle z.B. um -6,6 v.H.), während in den Grund- und Nebenzentren die Zahl beachtlich zugenommen hat. Dieser Rückgang im Mittelzentrum Celle ist nicht unbedingt auf die strukturelle Schwäche des Arbeitsmarktes zurückzuführen, sondern vielmehr darauf, daß ein Teil der Bevölkerung im Laufe der genannten Zeitspanne in die Randgemeinde der Stadt Celle gezogen ist, ohne gleichzeitig den Arbeitsplatz zu wechseln.

1.3. Entwicklung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes

Die Entwicklung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes hängt zum Teil eng mit der Entwicklung der Bevölkerungszahl zusammen. Parallel zu der unterschiedlichen Entwicklung der Bevölkerung verlief die Entwicklung des Wohngebäude- und des Wohnungsbestandes in den einzelnen Gemeinden des Entwicklungsraumes recht unterschiedlich. So ist festzustellen, daß die Zahl der Wohnungen dort meistens anstieg, wo auch die Einwohnerzahl eine positive Entwicklung erfuhr. Die Zahl der Wohnungen in der Stadt Celle z.B. stieg von 13.805 im Jahre 1956 um 45 v.H. auf 20.027 Wohnungen im Jahre 1968 (vgl. die Tabelle Nr. 21a). In Bergen konnte sich die Zahl der Wohnungen in dem gleichen Zeitraum sogar von 1.091 auf 2.116 Wohnungen etwa verdoppeln.

Die stärksten Zuwachsraten haben jedoch die Gemeinden Munster und Schneverdingen aufzuweisen. Munster verzeichnete zwischen den Jahren 1956 und 1968 eine Zuwachsrate von 159 v.H. und Schneverdingen eine solche von 109 v.H. Die Zuwächse der Wohnungszahl für die übrigen zentralen Orte lauten: In Hodenhagen 78 v.H., in Fallingbostel 76 v.H. und in Neukirchen 72 v.H. (vgl. die Tabelle 21b). In anderen Gemeinden hat sich der Bestand an Wohnungen in dem genannten Zeitraum

etwa um die Hälfte vermehrt.

Besonders in den verkehrsgünstig gelegenen Orten mit überdurchschnittlichem Bevölkerungszuwachs hat sich die Zahl der Wohnungen auch beträchtlich erhöht. Das gilt insbesondere für jene Gemeinden an der Eisenbahnlinie Hannover-Buchholz in d.H. So wurde in einigen Gemeinden des Landkreises Fallingbostel mehr als die Hälfte des gegenwärtigen Wohnungsbestandes in den letzten 20 Jahren erstellt. Das starke Siedlungswachstum in diesen Gemeinden wurde außerdem durch ihre Nähe zu den Schwerpunkten des produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungsbereiches entlang der Entwicklungsachse Hannover-Walsrode-Fallingbostel begünstigt.

1.4. Entwicklung der Zahl und Struktur der Erwerbstätigen und der Beschäftigten

Im Verlauf der beiden letzten Jahrzehnte vollzogen sich in Niedersachsen, wie überall in der Bundesrepublik, grundlegende Änderungen in der Zahl und Struktur der Beschäftigten[1] und der Erwerbstätigen[2].
Die Zahl der Beschäftigten in Niedersachsen stieg von 1,85 Mio. im Jahre 1950 um 29 v.H. auf 2,30 Mio. im Jahre 1970, allerdings zeigt die Steigerung, wie aus der Tabelle Nr. 11 zu entnehmen ist, ab 1961 eine rückläufige Tendenz. Bei dem enormen Zuwachs der Zahl der Beschäftigten ab 1950 könnte der große Nachholbedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften eine Rolle ge-

---

1) Die Zahl der Beschäftigten ist die Gesamtheit aller in den einzelnen Wirtschaftsbereichen und Arbeitsstätten unselbständig und gegen Entgelt tätigen Personen. Die Anzahl der Beschäftigten umfaßt deshalb nur die besetzten Arbeitsplätze (vgl. z.B. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1975, S. 147).

2) Die Zahl der Erwerbstätigen ist die Gesamtheit der Beschäftigten (wie oben) zuzüglich der selbständig tätigen Personen und deren mithelfenden Familienangehörigen. Die Zahl der Erwerbstätigen umfaßt außerdem die Zahl der Erwerbslosen (vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1975, S. 147).

spielt haben. Die rückläufige Tendenz ab 1961 dürfte durch ständige Erhöhung der Lohnquote und den Einfluß der Rationalisierung begründet sein.

Die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen zeigt einen ähnlichen Verlauf (vgl. die Tabelle Nr. 11). In den ersten Jahren dürfte auch hier der im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums eingetretene Prozeß der strukturellen Überführung von Erwerbspersonen aus ihrem bisherigen Beschäftigungsbereich in einen neuen Bereich eine Rolle gespielt haben. Für Niedersachsen ergibt sich für die Zeit von 1961 bis 1970 insgesamt eine Zuwachsrate der Zahl der Erwerbstätigen von 0,5 v.H.
In Zentralheide stieg die Zahl der Erwerbstätigen von 120.000 im Jahre 1961 um 3,3 v.H. auf 124.000 im Jahre 1970[1)].
Diese Entwicklung verlief jedoch in den einzelnen Gebietsteilen des Entwicklungsraumes recht unterschiedlich (vgl. die Tabelle Nr. 12). Den größten Zuwachs verzeichneten dabei die Landkreise Soltau mit 25,2 v.H. und Fallingbostel mit 23,2 v.H. Ihnen folgte mit großem Abstand der Landkreis Celle mit 13,8 v.H. Dagegen stieg die Zahl der Beschäftigten in dem gleichen Zeitraum in der Stadt Celle nur um 1,0 v.H.

Für die wirtschaftliche Entwicklung und die Erhöhung des wirtschaftlichen Wohlstandes kommt der Zahl der Beschäftigten in der Industrie eine besondere Bedeutung zu. Die Zahl der Beschäftigten in diesem Bereich in Niedersachsen stieg von 425.000 im Jahre 1950 um 88 v.H. auf 799.000 im Jahre 1970. Die Zuwachsrate betrug zwischen 1961 und 1970 immer noch mehr als 9 v.H.[2)].

Im Entwicklungsraum Zentralheide erhöhte sich die Zahl der Beschäftigtrn im Industriesektor von 23.000 im

---

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 53; Tabelle Nr. 11.
2) Vgl. Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft der Bundesländer, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden 1971, S. 80. Sowie:
Statistisches Jahrbuch 1975, a.a.O., S. 222.

Jahre 1961 auf 26.000 im Jahre 1970 und verzeichnete damit eine Zuwachsrate von 13 v.H.

Die einzelnen Landkreise und zentralen Orte des Entwicklungsraums verzeichneten allerdings verschiedene Wachstumsraten (vgl. die Tabelle Nr. 14). Jedoch hat sich die Anzahl der Industriebeschäftigten in den ausgewählten Gemeinden und Landkreisen überall vermehrt. So verzeichnete die Stadt Celle in der genannten Zeitspanne einen Zuwachs von 22,7 v.H., die Landkreise Soltau und Fallingbostel hatten einen solchen von 31,1 v.H. bzw. 17,8 v.H. Parallel zur Zunahme der Anzahl der Industriebeschäftigten ging in einigen Gemeinden und Landkreisen die Zahl der Arbeitsstätten zurück. Im Landkreis Fallingbostel ging diese Zahl um 8,1 v.H. und in der Stadt Celle sogar um 12,6 v.H. zurück.
Der Landkreis Celle verzeichnete dagegen einen Zuwachs der Zahl der Arbeitsstätten von 6,5 v.H., gefolgt vom Landkreis Soltau mit einem Zuwachs von 4,7 v.H.

Die Abnahme der Arbeitsstätten dürfte vor allem durch Strukturwandel im Agrarbereich und die Abnahme der landwirtschaftlichen Betriebe begründet sein.
Dagegen erhöhte sich die Zahl der Industriebetriebe mit mehr als 10 Beschäftigten in den meisten Gemeinden und Landkreisen des Entwicklungsraumes. So stieg diese Zahl im Landkreis Celle von 59 Betrieben im Jahre 1961 auf 75 Betriebe im Jahre 1970. In Soltau stieg sie von 45 auf 51 Betriebe (vgl. die Tabelle Nr. 14).

Zu Anfang des Jahres 1972 mündete die konjunkturelle Entwicklung der Bundesrepublik und damit auch des Landes Niedersachsen in eine Abschwungsphase ein. Diese konjunkturelle Rezession verstärkte sich in Niedersachsen besonders ab 1974.

Trotz der wirtschaftlichen Rezession hat sich jedoch die Anzahl der Industriebeschäftigten in einigen Städten und Landkreisen des Entwicklungsraums günstig entwickelt.

Während diese Zahl in Niedersachsen zwischen den Jahren 1971 und 1974 um 6,5 v.H. zurückging, erhöhte sie sich in Stadt Celle um 5,8 v.H. und im Landkreis Fallingbostel sogar um 6,4 v.H. (vgl. die Tabelle Nr.19). Nur im Landkreis Soltau zeigte sich eine Abnahme der Zahl der Industriebeschäftigten. Hier ging diese Zahl in dem genannten Zeitraum um 7,1 v.H. zurück.

Günstig verlief auch die Entwicklung der Anzahl der Industriebetriebe in den Landkreisen Zentralheide. So erhöhte sich die Zahl der Industriebetriebe mit 10 und mehr Beschäftigten im Landkreis Celle von 82 im Jahre 1971 um 43,3 v.H. auf 110 Betriebe im Jahre 1975. Die Stadt Celle erhöhte die Zahl ihrer Betriebe in der gleichen Zeitspanne um zwei neue Betriebe (vgl. die Tabelle Nr. 20).
Auch der Landkreis Soltau verzeichnete eine positive Entwicklung der Zahl der Industriebetriebe mit 10 und mehr Beschäftigten bis zum Jahre 1974. Jedoch zeigt die Tabelle Nr. 20 eine relative Abnahme für das Jahr 1975 im Vergleich zu 1971 von 7,8 v.H.
Im Landkreis Fallingbostel nahm die Zahl der Industriebetriebe mit 10 und mehr Beschäftigten relativ am stärksten ab. Hier ging diese Zahl in dem genannten Zeitraum um ca. 10 v.H. zurück.

1.5. Entwicklung der zentralörtlichen Einrichtungen

Der Zentralitätsgrad einer Gemeinde[1)] hängt vor allem von der Zahl der in ihr vorhandenen Verwaltungsbehörden, Schulen, Krankenhäuser, Geldinstitute und Kaufhäuser des gehobenen Bedarfes ab. Außerdem spielen Angaben über Berufs- und Schülerpendler, die wesentliche Aussagen über den Grad der Verflechtungen der jeweiligen Gemeinden mit ihrem Verflechtungsbereich liefern,

1) Vgl. Waller, P.P.: Grundzüge der Raumplanung in der Region Kisumu, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1968, S. 24.

eine zentrale Rolle.

Nach der Größe der infrastrukturellen Ausstattung entsprechen einige Städte und Mittelzentren im Entwicklungsraum Zentralheide Gemeinden mit dem höchsten Zentralitätsgrad.

Die Stadt Celle ist Sitz der Bezirksregierung, mehrerer Verwaltungen und Gerichte. Darüberhinaus ist Celle ein Zentrum der Dienstleistungsbetriebe und des kulturellen Lebens des Landkreises. Die Stadt verfügt über zahlreiche Schulen und Einrichtungen des tertiären Sektors. So befinden sich 3 Gymnasien und 2 Realschulen in Celle. Im Raum Celle ist der Industrialisierungsgrad innerhalb des Entwicklungsraums am weitesten fortgeschritten. Im Jahre 1970 hatten 23 Industriebetriebe mit über 50 Beschäftigten ihren Sitz im Landkreis und der kreisfreien Stadt Celle (vgl. die Tabelle Nr. 5).

Außerdem ist die Verkehrsstruktur so gut aufgebaut, daß alle wichtigen, den Landkreis durchziehenden Bundesstraßen und Eisenbahnlinien sich in Celle kreuzen. Die Eisenbahnlinien und Bundesstraßen verbinden die Stadt auch mit der Landeshauptstadt Hannover und mit anderen Mittelzentren des Entwicklungsraums.

Obwohl die Einwohnerzahl Celles 1970 nur ca. 57.000 Personen betrug, ist die Stadt Einzugsbereich von mehr als 74.000 Menschen (vgl. die Tabelle Nr. 5).

Die Kreisstädte Fallingbostel und Soltau sind Sitz zahlreicher Verwaltungen und Behörden. Abgesehen davon, daß Fallingbostel Sitz der Kreisverwaltung ist, verfügt die Stadt über zahlreiche Einrichtungen wie eine Realschule, Turnhalle, Frei- und Hallenbäder, Altenheime und eine Reihe speziell auf den Kur- und Fremdenverkehr ausgerichtete Dienstleistungsbetriebe.

Walsrode, die Nachbarstadt Fallingbostels, bildet jedoch das eigentliche Dienstleistungs- und Einkaufszentrum des Landkreises Fallingbostel. Hier sind auch zahlreiche Kaufhäuser, Supermärkte, Geldinstitute sowie

ein Gymnasium, Berufs- und Berufsfachschule, Volksschule und ein großes Krankenhaus vorhanden (vgl. die Tabelle Nr. 5).

Die Nachbarstadt Bomlitz ist dagegen ein Industriestandort. Durch die guten und ausgebauten Verkehrsverbindungen haben sich die drei genannten Städte zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum entwickelt, der mit einem Einzugsbereich von ca. 45.000 Menschen auch eine arbeitsteilige Struktur je nach den vorhandenen zentralörtlichen Einrichtungen und industriellen Basisgrundlagen aufweist.
Während Walsrode ein Zentrum von Handel, Dienstleistungen, Schulen, Wohnen und Fremdenverkehr ist, bildet Bomlitz ein Zentrum der Industriebetriebe. Fallingbostel ist wiederum Sitz der administrativen Behörden, Industriestandort und Standort des Fremdenverkehrs.

In nur zwei überdurchschnittlich großen Betrieben der Chemie- und Lebensmittelbranche in Bomlitz und Fallingbostel sind 75 % aller Industriebeschäftigten des Landkreises beschäftigt. Außerdem befinden sich 50 v.H. aller Betriebe des Landkreises im Raum Walsrode-Fallingbostel-Bomlitz (vgl. die Tabelle Nr. 6).

Trotz der nach Celle dominierenden Stellung ist die wirtschaftliche Basis dieses Raumes aufgrund der geschilderten Strukturlage sehr labil. Bei einer Standortverlagerung einer der beiden oben genannten Unternehmen könnte sie sich grundlegend ändern.
Die übrigen Gebiete des Landkreises Fallingbostel sind nur schwach industrialisiert. Das gilt insbesondere für die im südlichen Teil stark auf Hannover ausgerichteten und die im westlichen Teil teilweise nach Bremen orientierten Räume.
Durch das Zusammentreffen der Autobahnen nach Hamburg, Hannover und Bremen am Walsroder Autobahndreieck ist der Wirtschaftsraum Walsrode-Fallingbostel-Bomlitz gut an das Fernstraßennetz angeschlossen. Durch die Elektrifizierung der Eisenbahnlinie Hannover-Walsrode-

Fallingbostel-Soltau-Buchholz wird sich die allgemeine Verkehrsstruktur noch verbessern.

Im Norden des Entwicklungsraums liegt die Stadt Soltau, der zweite Schwerpunkt im Norden von Zentralheide. Sie ist gleichzeitig Sitz der Kreisverwaltung. Außerdem ist sie Standort des Dienstleistungsbereiches und Einkaufszentrum des Landkreises Soltau.
Darüberhinaus verfügt die Stadt über ein Gymnasium, eine Realschule und ein Krankenhaus. Verkehrsmäßig liegt die Stadt an der Autobahn Hannover-Hamburg, und damit ist sie gut an das Fernstraßennetz angeschlossen.

Im Landkreis Soltau vollzog sich dennoch die industrielle Entwicklung viel langsamer als z.B. in Fallingbostel. Besonders ist hier der Sektor des Waren produzierenden Gewerbes sehr schwach vertreten (vgl. die Tabelle Nr. 6).

Im Landkreis Soltau ist die Stadt Schneverdingen das eigentliche große Industriezentrum, wo sich die Zahl der Industriebetriebe mit mehr als 50 Beschäftigten von sechs im Jahre 1966 auf acht Betriebe im Jahre 1972 erhöhte.

Was die Pendlerverflechtungen der einzelnen Landkreise und der kreisfreien Städte anbetrifft, so ist zu vermerken, daß die Pendlerzahlen für das Mittelzentrum Celle bis jetzt fehlen. Allerdings ist es leicht,anhand der vorhandenen zentralörtlichen Einrichtungen und dort angesiedelten Industriebetriebe festzustellen, daß die Stadt ein Pendlerzentrum ist und für den Landkreis und für den regionalen Arbeitsmarkt eine erhebliche Bedeutung hat. Im schulischen Bereich betrug der Anteil der auswärtigen Schüler, die in Celle ein Gymnasium oder eine Realschule im Jahre 1970 besuchten , ca. 48 v.H. der Gesamtschüler (vgl. die Tabelle Nr. 5).

Im Landkreis Fallingbostel bildet der Wirtschaftsraum Walsrode-Fallingbostel-Bomlitz auch das Einpendlerzentrum. Bomlitz, wo das größte Industriezentrum des Landkreises lokalisiert ist, verzeichnet dabei den größten

Einpendlerstrom. Die Stadt ist das Ziel von Pendlern der Gemeinden Rotenburg, Soltau und Verden/Aller[1]. Der Wirtschaftsraum weist insgesamt einen erheblichen Einpendlerüberschuß an Berufspendlern auf, was die überörtliche Bedeutung dieses Raumes für den regionalen Arbeitsmarkt verdeutlicht (vgl. die Tabelle Nr.6).

Während Bomlitz kaum bemerkenswerte Pendlerströme aufweist, pendeln rd. 35,3 v.H. der in Walsrode ansässigen Erwerbspersonen, davon 45 v.H. nach Bomlitz und 20,3 v.H. nach Fallingbostel. Fallingbostel hat wiederum eine Auspendlerquote von etwa 30 v.H. der ansässigen Erwerbspersonen. Davon pendeln 34,4 v.H. nach Bomlitz und 18,3 v.H. nach Walsrode (vgl. die Tabelle Nr. 3).
Der Wirtschaftsraum bildet auch das Ziel vieler Schüler der Gemeinden des Landkreises. In Walsrode betrug der Anteil der auswärtigen Schüler im Jahre 1970 rd. 60 v.H., und in Fallingbostel betrug er ca. 50 v.H. (vgl. die Tabelle Nr. 6).

Der südliche Teil des Landkreises Fallingbostel richtet sich mit Ausnahme des Schulbereichs auf den Raum Hannover aus. Das gilt insbesondere für die Arbeitsaufnahme und Einkäufe der Güter des gehobenen Bedarfs.

Die Stadt Soltau weist aufgrund der strukturellen Schwäche eine geringe Pendlerquote auf. Zwar verzeichnete die Stadt im Jahre 1970 einen leichten Einpendlerüberschuß, die Einpendlerquote ist jedoch gemessen an der Einwohnerzahl der Stadt sehr gering.

1.6. Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes

Das Bruttoinlandsprodukt ist in Niedersachsen parallel zu der Entwicklung in der Bundesrepublik gestiegen. Betrug das Bruttoinlandsprodukt im Jahre 1961

---

1) Vgl. Krämer, J.: Zur Frage eines sich entwickelnden Schwerpunktraumes Walsrode-Bomlitz, Fallingbostel 1971, S. 12 ff.

33.635 Mio. DM, so stieg es bis 1970 um 106 v.H. auf 69.392 Mio. DM. Das Bruttoinlandsprodukt nahm gleichzeitig in den einzelnen Landkreisen und Gebietsteilen des Landes mit unterschiedlichem Ausmaß zu. Diese unterschiedliche Zunahme könnte vor allem durch unterschiedliche Entwicklung der Beiträge der einzelnen Wirtschaftsbereiche zum Bruttoinlandsprodukt in diesen Landkreisen und Gebietssteilen begründet sein.

Das Bruttoinlandsprodukt stieg in Zentralheide von 1.233 Mio. DM im Jahre 1961 um 51,6 v.H. auf 2.548 Mio. DM im Jahre 1970. Ähnlich erhöhte sich das Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten (um 51,3 v.H.) in dem gleichen Zeitraum (vgl. die Tabelle Nr. 25).

Die Entwicklung im Bereich der Land- und Forstwirtschaft weist von 1961 bis 1970 als einziger Sektor einen Rückgang des Bruttoinlandsproduktes auf. Hier ging es von 144,265 Mio. DM im Jahre 1961 um 27,5 v.H. auf 104,470 Mio. DM im Jahre 1970 zurück.
Trotz dieser absoluten Abnahme erhöhte sich das Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft in dem genannten Zeitraum von 5.990 DM um 25 v.H. auf 7.460 DM. Das bedeutet eine jährliche Zunahme von ca. 2,8 v.H.

Das Bruttoinlandsprodukt des Waren produzierenden Gewerbes ist von 615 Mio. DM im Jahre 1961 um mehr als 109 v.H. auf 1.286 Mio. DM im Jahre 1970 gestiegen. Hier weist die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Beschäftigten den größten Zuwachs auf. So erreichte es je Beschäftigten in diesem Bereich eine jährliche durchschnittliche Zunahme von ca. 12 v.H.

Im Handel und Verkehr stieg das Bruttoinlandsprodukt von 188,65 Mio. DM im Jahre 1961 auf 389,84 Mio. DM im Jahre 1970. Damit betrug die jährliche durchschnittliche Zunahme ca. 11,8 v.H. Das Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten erhöhte sich mit einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 5,4 v.H. von 9.430 DM im Jahre 1961 auf rd. 14.000 DM im Jahre 1970.

Der Bereich der sonstigen Dienstleistungen hat ebenfalls eine ständige Steigerung des Bruttoinlandsproduktes zu verzeichnen. So stieg es von 285,200 Mio. DM im Jahre 1961 um 205 v.H. auf 769,950 Mio. DM im Jahre 1970. Diese enorme Steigerung ist offensichtlich durch einen großen Nachholbedarf nach Dienstleistungsgewerben in Zentralheide begründet.
Das Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten in diesem Bereich weist eine absolute Zunahme von rd 12.000 DM auf. Dies bedeutet eine jährliche durchschnittliche Steigerung von 10 v.H.

Die Entwicklung der relativen Anteile der einzelnen Wirtschaftsbereiche am Bruttoinlandsprodukt weist in Zentralheide eine ähnliche Entwicklung wie in Niedersachsen auf. Diese Entwicklung ist durch eine Abnahme der Anteile des land- und forstwirtschaftlichen Bereichs und der Bereiche des Handels und Verkehrs und eine Zunahme der Anteile der Bereiche des produzierenden Gewerbes und der übrigen Dienstleistungen gekennzeichnet.
So sank der relative Anteil des Bereiches Land- und Forstwirtschaft von 11,7 v.H. im Jahre 1961 um 45,3 v.H. auf 6,4 v.H. im Jahre 1970 (vgl. die Tabelle Nr. 26).

Der Anteil des Bereiches Waren produzierendes Gewerbe, der in Zentralheide sowie in Niedersachsen mit weitem Abstand am höchsten ist, betrug 1970 50,5 v.H. und konnte sich damit gegenüber 1961 um 1,6 v.H. erhöhen. Dieser Zuwachs blieb jedoch erheblich hinter der Zunahme des Anteils des Bereiches des Waren produzierenden Gewerbes in Niedersachsen zurück, der 1970 52,1 v.H. betrug und damit gegenüber 1961 eine relative Steigerung von 6,5 v.H. verzeichnete.

Den höchsten Zuwachs hat jedoch der Anteil des Bereiches der übrigen Dienstleistungen zu verzeichnen. Dieser Anteil stieg von 23,3 v.H. im Jahre 1961 um 26,7 v.H. auf 29,3 v.H. im Jahre 1970.
Die Entwicklung des Anteils des Bereiches des Handels

und Verkehrs weist dagegen eine rückläufige Tendenz auf. Gegenüber 1961 verzeichnete diese Entwicklung eine Abnahme von 9,8 v.H. Damit war diese Abnahme im Vergleich zu Niedersachsen erheblich stärker.

Die Zunahme des Bruttoinlandsproduktes in den einzelnen Landkreisen des Entwicklungsraums setzte sich auch nach 1970 mit unterschiedlichem Ausmaß fort. Besonders deutlich ist die Zunahme im Bereich des Waren produzierenden Gewerbes. So haben sich, wie der Tabelle Nr. 27 zu entnehmen ist, die durchschnittlichen Löhne je Industriebeschäftigten in dem Landkreis Fallingbostel von 16.850 DM im Jahre 1970 um 31 v.H. auf 22.100 DM im Jahre 1974 erhöht. Der Landkreis Soltau verzeichnete ebenfalls eine bemerkenswerte Steigerung von 24 v.H. Die durchschnittlichen Löhne je Industriebeschäftigten in diesem Landkreis blieben jedoch im Jahre 1974 mit einer Höhe von 15.500 DM erheblich hinter den anderen aufgeführten Landkreisen Niedersachsens zurück.

II. Entwicklungsraum Hannover

Der Entwicklungsraum Hannover bietet sich, insbesondere einige seiner Gebietsteile, im interregionalen Vergleich aufgrund seiner wirtschaftlichen und siedlungsstrukturellen Bedeutung innerhalb des Landes Niedersachsen als ein geeignetes Beispiel für Verdichtungsräume und als das Gegenstück zum Entwicklungsraum Zentralheide an. Einige Daten sollen die Stellung dieses Entwicklungsraumes verdeutlichen. So lebten im Jahre 1971 auf einer Fläche von nur 5,2 v.H. des Landes Niedersachsen 15,3 v.H. der Bevölkerung des Landes im Entwicklungsraum Hannover[1]. Im Jahre 1970 betrug der Anteil Hannovers an allen Erwerbspersonen des Lan-

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 40 und S. 46.

des ca. 16,4 v.H.[1]. Das Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten betrug im gleichen Jahr 27.800 DM. Der Landesdurchschnitt betrug dagegen 23.900 DM, und im Entwicklungsraum Zentralheide lag er sogar bei lediglich 22.700 DM (vgl. die Tabelle Nr. 25). Die Zahl der Industriebeschäftigten je 1000 Einwohner lag im gleichen Jahr bei 160. Dagegen betrug diese Zahl 110 im Landesdurchschnitt und 90 im Entwicklungsraum Zentralheide[2]. Der Umsatz je Beschäftigten in der Industrie betrug schließlich 80.200 DM, in Zentralheide dagegen 62.900 DM[3].

Gemäß § 3 des niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung (NROG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Januar 1974 (GVBI, S. 49), in dem von Festlegung der Ziele der Raumordnung für Teile des Landes in regionalen Raumordnungsprogrammen die Rede ist, wurde das 'Regionale Raumordnungsprogramm Großraum Hannover' in Verbindung mit dem niedersächsischen Gesetz über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover vom 11. Februar 1974 entwickelt und festgelegt[4].
Die geographischen Grenzen dieses Großraumes decken sich ungefähr mit den im Landes-Entwicklungsprogramm gedanklich festgelegten Grenzen des Entwicklungsraumes Hannover. In diesem Entwicklungsraum bildet die Landeshauptstadt Hannover ein Oberzentrum mit zwei Mittelzentren Barsinghausen und Burgdorf als Nahbereiche. Außerdem sind folgende Orte Mittelzentren:
Lehrte, Großburgwedel, Neustadt, Springe und Wunstorf.
Die Orte Laatzen, Langenhagen, Garbsen, Gehrden, Hemmingen, Pattensen, Romberg, Seelze, Uetze, Sehnde, Isernhagen, Wedemark und Wennigsen bilden Grundzentren.

In Ergänzung zum § 2 Abs. 1 des Bundes-Raumordnungsgesetzes und im Abschnitt II des niedersächsischen Landes-

---

1) Vgl. LEP, a.a.O., S. 53.
2) Vgl. ebenda, S. 285.
3) Vgl. ebenda, S. 61.
4) Vgl. Regionales Raumordnungsprogramm "Großraum Hannover", hrsg. vom Verband Großraum Hannover, Informationsstelle, Hannover 1975, S. 5.

Raumordnungsprogramme ausgeführten raumordnungspolitischen Grundsätzen gelten im Verbandbereich "Großraum Hannover" folgende Planungsgrundsätze[1]:

- Der Verbandbereich soll zu einem einheitlichen großräumigen und vielseitigen Wohn-, Arbeits-, Markt-, Versorgungs- und Freizeitbereich ausgestaltet werden.
- Siedlungs- und Verkehrsplanung bilden eine Einheit. Grundlage der Siedlungs- und Verkehrsplanung soll ein leistungsfähiges Schnellbahnsystem sein. Siedlungsschwerpunkte sollen im Einzugsbereich von Schnellbahnen liegen.
- Der Verkehr im Großraum Hannover ist als Einheit zu sehen; die einzelnen Verkehrsarten sollen sich wechselseitig zu einem regionalen System ergänzen.

1. Entwicklung der Potentialfaktoren

1.1. Bevölkerungsentwicklung

Der Entwicklungsraum Hannover ist mit 2.287,8 qkm (5,2 v.H. der Gesamtfläche des Landes) der bevölkerungsreichste Entwicklungsraum Niedersachsen. Die Bevölkerung betrug am 30.6.1975 ca. 1,088 Mio. und verzeichnete damit gegenüber 1970 (1,068 Mio.) einen Zuwachs von 1,8 v.H. und einen solchen gegenüber 1961 (994.000) von 9,5 v.H. (vgl. die Tabelle Nr. 8).

Während die Landeshauptstadt Hannover zwischen 1961 und 1970 einen Rückgang der Einwohnerzahl um 9 % verzeichnete, nahm die Einwohnerzahl der anderen zentralen Orte in unterschiedlichem Ausmaß zu. Verglichen mit dem Durchschnitt des Entwicklungsraumes (eine Zunahme von 9,8 v.H.), verzeichneten die meisten von ihnen eine überdurchschnittliche Bevölkerungszunahme (vgl. die Tabelle Nr. 7).
So stieg die Einwohnerzahl von Garbsen von 1961

---

1) Vgl. Regionales Raumordnungsprogramm "Großraum Hannover", a.a.O., S. 6.

(8.118 Personen) um mehr als das Dreifache auf 26.254 Personen im Jahre 1970 und verzeichnete damit einen relativen Zuwachs von 324,6 v.H.[1]).
Bei einem zwar absoluten Zuwachs der Einwohnerzahl blieben die Städte Lehrte und Wunstorf mit einer Zuwachsrate von nur 3,3 v.H. bzw. 5,5 v.H. hinter der durchschnittlichen Zunahme der Bevölkerung des Entwicklungsraumes zurück.

Der Anstieg der Einwohnerzahl in den Gemeinden des Entwicklungsraumes zeigt, wie der Tabelle Nr. 7 zu entnehmen ist, einen ähnlichen Trend, jedoch mit einer schwächeren Ausprägung.

Diese Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Gemeinden des Entwicklungsraumes Hannover ist einerseits auf die biologische Entwicklung, d.h. auf den Geburtenüberschuß zwischen den Jahren 1961 und 1970,und andererseits auf die Wanderungsgewinne dieser Städte und Gemeinden zurückzuführen.

Entsprechend der hohen Einwohnerzahl und der starken Bevölkerungszunahme ist die Einwohnerdichte des Entwicklungsraums relativ hoch. Sie betrug mit 464 Einwohnern pro qkm im Jahre 1970 mehr als das Dreifache des Landesdurchschnitts (151 Einwohner/qkm) und mehr als das Fünffache des Entwicklungsraums Zentralheide (85 Einwohner/qkm) (vgl. die Tabelle Nr. 8).

Die Siedlungsstruktur im Entwicklungsraum Hannover hat sich durch die landesplanerischen Maßnahmen auch nach 1970 weiterhin verbessert. So verzeichneten fast alle

---

1) Unter den Mittelzentren verzeichnete das Mittelzentrum Großburgwedel mit 48,3 v.H. die höchste Zuwachsrate bei der Bevölkerungszahl. Gefolgt wurde es von Neustadt mit einem Zuwachs von 46 v.H., Burgdorf mit einem solchen von 45 v.H. und den Nebenzentren Laatzen und Langenhagen mit einer Zuwachsrate von 39,1 bzw. 26,9 v.H.
Die Mittelzentren Barsinghausen und Springe verzeichneten zwar einen geringeren Zuwachs, ihre Zuwachsraten mit 25,2 v.H. und 24.8 v.H. lagen jedoch weit über dem Durchschnitt des Entwicklungsraumes Hannover (vgl. die Tabelle Nr. 7).

Gemeinden und zentralen Orte in der Zeit zwischen 1970 bis 1975 eine Zunahme ihrer Einwohnerzahl. Die größten Zuwächse erzielten dabei die Städte Barsinghausen und Laatzen. In Barsinghausen stieg die Wohnbevölkerung von 14.377 im Jahre 1970 um 54,1 v.H. auf 22.160 Personen im Jahre 1975 (vgl. die Tabelle Nr. 7). In Laatzen stieg sie in dem gleichen Zeitraum von 20.808 Personen um rd. 48 v.H. auf 30.927 Personen. Ihnen folgte das Mittelzentrum Großburgwedel mit einer Bevölkerungszunahme von 35,4 v.H.
Nur das Mittelzentrum Lehrte verzeichnete in dem gleichen Zeitabschnitt einen Rückgang seiner Wohnbevölkerung von 4,3 v.H. Hier spielte vor allem die Wanderung eines Teils der Bevölkerung in die angrenzenden Gemeinden der Stadt Lehrte eine Rolle.

1.2. Altersgliederung der Bevölkerung

Der Anteil der unter 6-jährigen Kinder ist in den Landkreisen und angeführten zentralen Orten mit Ausnahme der Landeshauptstadt Hannover in dem Zeitraum 1961 bis 1970 gestiegen. Dieser Anteil betrug im Jahre 1970 in den Städten Barsinghausen 14,4 v.H. (1961: 8 v.H.), in Garbsen 13,3 v.H. (1961: 5,2 v.H.) und in Neustadt 11,7 v.H. (1961: 9,2 v.H.)[1] (vgl. die Tabelle Nr. 10).

Bei der absoluten Zunahme der Anzahl der 6-jährigen Kinder erzielte die Stadt Garbsen den größten Zuwachs. Hier stieg die Zahl dieser Gruppe von 419 Kindern im Jahre 1961 um 771,4 v.H. auf 3.664 Kinder im Jahre 1970. Ihm folgten mit großem Abstand die Mittelzentren Barsinghausen (Zunahme gegenüber 1961 um 130 v.H.), Burgdorf (um 91,4 v.H.) und Neustadt (um 88 v.H.).

---

1) Der Anteil der 6-jährigen Kinder betrug in den anderen zentralen Orten im Jahre 1970 wie folgt: in Burgdorf 11,1 v.H. (1961: 8,4 v.H.), in Wunstorf 10 v.H. (1961: 8,7 v.H.), in Großburgwedel 9,8 v.H. (1961: 9 v.H.), in Lehrte 9,2 v.H. (1961: 8,7 v.H.), in Springe 9,2 v.H. (1961: 9,1 v.H.), in Langenhagen 6.9 v.H. (1961: 6,4 v.H.) und in Laatzen 5,4 v.H. (1961: 3,0 v.H.) (vgl. die Tabelle Nr. 10).

Die Zunahme des Anteils der 6-jährigen Kinder in den zentralen Orten des Entwicklungsraums Hannover ist vor allem auf die Wanderungsgewinne dieser Orte insbesondere an Familien mit kleinen Kindern zurückzuführen.

In den angeführten Landkreisen erhöhte sich ebenfalls der Anteil der unter 6-jährigen Kinder. Der Landkreis Neustadt erzielte dabei den größten Zuwachs. Betrug der Anteil hier im Jahre 1961 9,9 v.H., so erhöhte er sich um 90 v.H. auf 18,5 v.H. im Jahre 1970. Im Landkreis Hannover mit einem Anteil von 8,8 v.H. stieg die Zahl der unter 6-jährigen von 15.916 um 45 v.H. auf 23.112 Kinder im Jahre 1970.

Der Anteil der Altersgruppe der 21- bis unter 45-Jährigen nahm dagegen in dem gleichen Zeitraum nur in einigen der angeführten Gemeinden zu. So erhöhte er sich in Garbsen von 18,3 v.H. im Jahre 1961 auf 40,4 v.H. im Jahre 1970. In der gleichen Zeitspanne verzeichnete Burgdorf eine Erhöhung von 32,7 v.H. auf 35,2 v.H. Ähnlich wie in Burgdorf entwickelte sich der Anteil der 21- bis unter 45-Jährigen, wie der Tabelle Nr. 10 zu entnehmen ist, in einer Reihe von Gemeinden[1].

Dagegen ging dieser Anteil trotz der absoluten Zunahme der Anzahl dieser Altersgruppe in Langenhagen, Barsinghausen und Hannover von 1961 bis 1970 zurück.

In den einzelnen Landkreisen ergab sich ebenfalls eine unterschiedliche Entwicklung des Anteils der Gruppe der 21- bis unter 45-Jährigen. Während er in den Landkreisen Burgdorf (1970 = 34,7 v.H.), Springe (1970 = 32,2 v.) und Hannover (1970 = 36,7 v.H.) von 1961 bis 1970 zunahm, ging er im Landkreis Neustadt von 33,3 v.H. im Jahre 1961 auf 29 v.H. im Jahre 1970 zurück (vgl. die Tabelle Nr. 10).

---

1) Der Anteil der 21- bis unter 45-Jährigen erhöhte sich von 1961 bis 1970 in den folgenden Gemeinden wie folgt: Neustadt von 32,7 v.H. auf 35,2 v.H., Wunstorf von 32,1 v.H. auf 34,2 v.H., Großburgwedel von 30,8 v.H. auf 33 v.H. und in Springe von 32 v.H. im Jahre 1961 auf 32,5 v.H. im Jahre 1970.

1.3. Entwicklung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes

Wie schon bei der Analyse des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes im Entwicklungsraum Zentralheide bemerkt wurde, hängt die Entwicklung der Zahl der Wohnungen zum Teil eng mit der Bevölkerungsentwicklung zusammen. Wie der Tabelle Nr. 22 zu entnehmen ist, verzeichneten sowohl die Gemeinde Garbsen insgesamt als auch das Nebenzentrum Garbsen parallel zu der explosiven Bevölkerungsentwicklung vor allem Mitte der sechziger Jahre eine enorme Zunahme der Anzahl der neugebauten Wohnungen. In dieser Gemeinde stieg die Zahl der Wohnungen 1968 im Vergleich zu 1956 um 196 v.H. Die Stadt Garbsen verzeichnete sogar eine Zunahme um 252,2 v.H.
In der Landeshauptstadt Hannover wurden zwischen 1961 und 1968 ca. 23.000 neue Wohnungen erbaut. Der relative Anstieg beträgt demnach 35,5 v.H., und die jährliche Zuwachsrate lag bei ca. 5 v.H.

Die Gemeinden Laatzen und Langenhagen konnten zwischen den Jahren 1956 und 1968 die Anzahl ihrer Wohnungen und Wohngebäude etwa verdoppeln. Die Zuwächse der Zahl der Wohnungen und Wohngebäude für die übrigen Gemeinden in dem Zeitraum 1956 bis 1968 lauten:
in Lehrte 22 v.H., in Burgdorf 24,6 v.H., in Barsinghausen 34,0 v.H., in Springe 28,9 v.H., in Burgwedel 59,8 v.H., in Wunstorf 39,7 v.H. und in Neustadt 43,3 v.H.

Der Tabelle Nr. 22 ist weiter zu entnehmen, daß die Zahl der Wohnungen entweder im näheren Umland der Landeshauptstadt oder aber in den verkehrsgünstig gelegenen Orten überdurchschnittlich gewachsen ist. Das gilt insbesondere für die Städte Garbsen, Laatzen und Langenhagen, die in der Umgebung von Hannover liegen, aber auch für die Städte Burgdorf, Lehrte und Wunstorf, die durch Haupteisenbahnstrecken mit Hannover verbunden und außerdem gut an das regionale und überregionale Verkehrsnetz angeschlossen sind.

Abgesehen von der guten Verkehrsstruktur wird das starke Siedlungswachstum der genannten Gemeinden durch ihre Nähe zu den Schwerpunkten des produzierenden und des Dienstleistungsgewerbes insbesondere in dem Ballungsraum Hannover stark mitbeeinflußt.

1.4. Entwicklung der Zahl und Struktur der Erwerbstätigen und Beschäftigten

Die Zahl der Erwerbstätigen im Entwicklungsraum Hannover nahm von 474.000 im Jahre 1961 um ca. 3,8 v.H. auf 492.000 Personen im Jahre 1970 zu. Die Erwerbstätigkeitsquote lag damit mit 45,4 je 100 Einwohner weit über der von Niedersachsen (42,4) bzw. der Bundesrepublik (43,7).
Die Entwicklung der Zahl und Struktur der Erwerbstätigen und Beschäftigten verlief in den einzelnen Gemeinden und Teilgebieten des Entwicklungsraums unterschiedlich. Jedoch ist es leicht festzustellen, wie die Tabelle Nr. 16a zeigt, daß diese Entwicklung im Zeitraum 1961 bis 1970 einen Rückgang der Zahl der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen in sämtlichen Gemeinden und eine Zunahme der Erwerbstätigen im Bereich des produzierenden Gewerbes in den meisten Gemeinden zur Folge hatte.

In der Landeshauptstadt Hannover ging die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1961 und 1970 um 31.866 Personen zurück, die Erwerbsquote zeigte jedoch im Jahre 1970 immer noch einen Wert von 46,6. Diese Entwicklung ist vor allem auf den Rückgang der Anzahl der Industriebeschäftigten zurückzuführen. Dabei könnte die verstärkte Rationalisierung im Unternehmensbereich eine große Rolle gespielt haben.

In Garbsen verzeichnete die Zunahme der Erwerbstätigen den höchsten Zuwachs in dem Entwicklungsraum. Hier nahm die Anzahl der Erwerbstätigen im gleichen Zeitraum absolut um 14.801 Personen, d.h. um 192,4 v.H., zu. Der Rückgang der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen (um

48,2 v.H.) wurde durch die Zunahme im Industriebereich (um 194,1 v.H.) und im Bereich der Dienstleistung (um 392 v.H.) überkompensiert. Die Erwerbsquote hat sich seit 1961 (39,3) trotz des Strukturwandels in der Landwirtschaft deutlich erhöht und lag 1970 bei 42,4 je 100 Einwohner.

Die Anzahl der Erwerbstätigen in Langenhagen betrug 1970 ca. 20.506, d.h. 4,2 v.H. des Entwicklungsraumes. Die Erwerbsquote lag mit 44,7/100 Einwohner zwar unter der des Entwicklungsraums, verglichen mit 1961 hat sie jedoch zugenommen. Diese Zunahme ist vor allem auf die Erhöhung der Anzahl der Erwerbstätigen im Industriebereich (20,9 v.H.) und primär im Dienstleistungsbereich (55,3 v.H.) zurückzuführen. Die Zunahme entspricht jedoch nicht ganz der Bevölkerungszunahme (vgl. die Tabellen Nr. 15, 16a, 16b und Tabelle Nr. 8).

In Wunstorf lag die Anzahl der Erwerbstätigen im Jahre 1970 bei 15.821 Personen, d.h. 3,3 v.H. der gesamten Erwerbstätigen des Entwicklungsraums. Die Erwerbstätigkeitsquote lag zwar 1970 mit 44,1/100 Einwohner unter der des Entwicklungsraums, sie hat jedoch im Vergleich zu 1961 (41,2), trotz des Rückgangs der Anzahl der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen stark zugenommen. Diese Zunahme ist wiederum auf eine Expansion im Industrie- und in den sonstigen Wirtschaftsbereichen zurückzuführen.

In Lehrte spielten bei der rückläufigen Entwicklung der Erwerbstätigkeitsquote auch die starke Bevölkerungszunahme bis 1970 einerseits und eine nur leichte Zunahme der Erwerbstätigen im Bereich des produzierenden Gewerbes (1,6 v.H.) andererseits eine große Rolle (vgl. die Tabellen Nr. 8 und 15 und die Tabelle Nr. 16a).

Parallel zu der Zunahme der Anzahl der Erwerbstätigen hat sich auch die Anzahl der Beschäftigten zwischen 1961 und 1970 in allen Gemeinden des Entwicklungsraums (mit Ausnahme von Hannover) erhöht. Diese Zunahme er-

folgte gleichzeitig mit einem Rückgang der Anzahl der Arbeitsstätten in einigen Gemeinden.
Die größten Zuwächse in der Zahl der Beschäftigten verzeichneten die Gemeinden Garbsen mit 110 v.H. und in der Anzahl der Arbeitsstätten von 75,5 v.H. sowie Laatzen mit 58,2 v.H. bei den Beschäftigten und 12,5 v.H. bei den Arbeitsstätten (vgl. die Tabelle Nr. 17). Ihnen folgte die Gemeinde Langenhagen mit einer Zunahme der Anzahl der Beschäftigten von 47,7 v.H. und einem Zuwachs der Anzahl der Arbeitsstätten von 42,8 v.H.

Währenddessen nahm die Anzahl der Arbeitsstätten von 1961 bis 1970 in Springe (um 7,1 v.H.), in Barsinghausen (um 13,7 v.H.), in Wunstorf (um 6,8 v.H.), in Neustadt (um 2,3 v.H.) ab.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß der Rückgang der Erwerbstätigkeitsquote in den meisten angeführten Gemeinden auf folgende Faktoren zurückzuführen ist:
- Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft als Folge des Strukturwandels in diesem Bereich (vgl. die Tabelle Nr. 16a).
- Bevölkerungszunahme in diesen Gemeinden zwischen den Jahren 1961 und 1970 (vgl. die Tabelle Nr. 7).
- Einfluß der Altersstruktur und hoher Anteil der über 65-Jährigen in einigen Gemeinden wie z.B. in Neustadt.

Dagegen ist die Zunahme der Anzahl der Beschäftigten in den meisten angeführten Gemeinden des Entwicklungsraums auf eine Zunahme der Beschäftigten im Bereich des Waren produzierenden Gewerbes zurückzuführen.

Die Folgen der wirtschaftlichen Rezession und der allgemeine Rückgang der Anzahl der Beschäftigten zeigten sich ab 1972 in den Landkreisen und Gemeinden des Entwicklungsraums deutlich.
Von 1971 bis 1975 ging die Zahl der Industriebeschäftigten allein im Regierungsbezirk Hannover um 27.460 Beschäftigte zurück. Die Landeshauptstadt Hannover verlor in dem genannten Zeitraum ca. 17 v.H. ihrer Industriearbeitsplätze (vgl. die Tabelle Nr. 13).

Trotz dieser allgemeinen wirtschaftlichen Stagnation konnten einige Landkreise, dank der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Landesplanung in Niedersachsen, ihre Positionen behalten oder gar verbessern. So nahm die Zahl der Arbeitsplätze im Industriesektor im Kreis Neustadt zusätzlich um 447 Arbeitsplätze (8,8 v.H.) gegenüber 1971) zu. Die Landkreise Hannover und Burgdorf verzeichneten ebenfalls eine Zunahme ihrer Arbeitsplätze um jeweils 1,7 v.H.

Nur im Landkreis Springe ging die Zahl der Industriearbeitsplätze von 1971 bis 1974 geringfügig zurück. Dieser Kreis verlor im genannten Zeitraum rd. 153 Arbeitsplätze (vgl. die Tabelle Nr. 13).
Allerdings verzeichnete die Stadt Hannover einen erheblichen Rückgang ihrer Industriebeschäftigten. Hier nahm diese Zahl von 119.649 im Jahre 1971 um 17 v.H. auf 98.249 Arbeitsplätze im Jahre 1974 ab.

Parallel zu dieser Entwicklung verlief auch die Entwicklung der Zahl der Industriebetriebe. So stieg die Zahl der Industriebetriebe mit 10 und mehr Beschäftigten im Kreis Hannover von 190 im Jahre 1971 um 74 v.H. auf 304 Betriebe im Jahre 1974. Die Kreise Burgdorf und Neustadt konnten 3 Betriebe bzw. 1 Betrieb bis zum Jahre 1974 zusätzlich ansiedeln (vgl. die Tabelle Nr. 20).

Die Landeshauptstadt verzeichnete wiederum eine Abnahme der Zahl ihrer Industriebetriebe. Hier ging diese Zahl von 322 Betrieben mit 10 und mehr Beschäftigten im Jahre 1971 auf 302 Betriebe im Jahre 1974 zurück. Für das Jahr 1975 weist die Statistik von Niedersachsen die Anzahl der Betriebe für Hannover mit 341 aus. Diese Zunahme ist jedoch auf die Eingliederung der Stadt Hameln in die Landeshauptstadt zurückzuführen.

Der Landkreis Springe verzeichnete in dem gleichen Zeitraum eine Abnahme seiner Industriebetriebe mit 10 und mehr Beschäftigten von rd. 8 v.H.

1.5. Entwicklung der zentralörtlichen Einrichtungen

Die Landeshauptstadt Hannover bildet das politische, wirtschaftliche und kulturelle Zentrum des Landes. Sie verfügt als Sitz der Landesregierung, des Regierungsbezirks und der Kreisverwaltung über zahlreiche staatliche und parastaatliche Behörden und Institutionen. Außerdem ist die Stadt mit allen Funktionen eines Oberzentrums ausgestattet. So befinden sich hier zahlreiche Einrichtungen wie Kaufhäuser und Einrichtungen für spezialisierte Einkaufsmöglichkeiten, Hochschulen, Oberschulen und Berufsschulen, überregionale Sportstätten, Theater, Krankenhäuser der Zentralversorgung, Wirtschaftsverwaltungen, Organisationen und Kreditinstitute regionaler und überregionaler Bedeutung.

Abgesehen davon kreuzen sich die regionalen und überregionalen Verkehrswege in Hannover, so daß die Stadt gut mit allen anderen zentralen Orten und Gemeinden sowie an das überregionale Fernverkehrsnetz angeschlossen ist. In der in der Nähe gelegenen und von Hannover aus schnell erreichbaren Stadt Langenhagen befindet sich auch der internationale Flughafen.

In den anderen Kreisstädten des Entwicklungsraums Hannover Burgdorf, Neustadt und Springe befinden sich einmal als Sitz der Kreisverwaltungen zahlreiche öffentliche Verwaltungen und zum anderen Einrichtungen mit Funktionen eines Mittelzentrums. Verkehrsmäßig sind diese Städte sowie alle anderen Mittel- und Nebenzentren dank der guten Verkehrsstruktur gut mit Hannover verbunden und gleichzeitig an das Fernverkehrsnetz angeschlossen.

Was die Pendlerströme angeht, so ist Hannover das größte Pendlerzentrum des Entwicklungsraumes. Die Zahl der Berufspendler in die Stadt erhöhte sich, wie die Tabelle Nr. 23 zeigt, von 89.250 im Jahre 1961 um 53,6 v.H. auf 137.026 Einpendler im Jahre 1970. Demgegenüber nahm die Zahl der Berufsauspendler im gleichen Zeitraum um 2.379 Auspendler zu.

Die anderen zentralen Orte mittlerer Stufe bilden jeweils in ihrem Einzugsbereich ein Pendlerzentrum. Die größten Zuwächse bei den Einpendlerströmen verzeichneten dabei die Gemeinden Garbsen (147,4 v.H.), Burgwedel (79,8 v.H.), Burgdorf (54,6 v.H.), Springe (48,4 v.H.) und Langenhagen (47,0 v.H.).

Bei den Auspendlerzahlen zeigt sich, mit Ausnahme von Barsinghausen, eine Zunahme im Jahre 1970 im Vergleich zu 1961. So stieg sie in Springe von 3.868 auf 5.332. Davon pendelten 1970 ca. 3.044 (78,9 v.H.) in die Stadt Hannover aus. In Garbsen stieg diese Zahl von 1.313 im Jahre 1961 um 578,4 v.H. auf 8.907 Auspendler im Jahre 1970. Davon pendelten wiederum 91 v.H. in die Stadt Hannover aus.
Ähnlich wie in Springe und Garbsen verlief auch die Entwicklung der Pendlerzahlen in anderen Gemeinden und zentralen Orten.

Die Entwicklung der Zahl der Berufspendler zeigt einen ähnlichen Verlauf (vgl. die Tabelle Nr. 24). So pendelten im Jahre 1970 8.787 Schüler, Studenten und die sich in Ausbildung befindenden Personen in die Stadt Hannover aus. Hannover ist damit auch das größte Ausbildungszentrum des Entwicklungsraumes. Von den 71.795 Schülern, Studenten und anderen sich in Ausbildung befindenden Personen wohnten 11,5 v.H. im Jahre 1970 außerhalb der Stadt.

Im Mittelzentrum Neustadt betrug der Anteil der auswärtigen Schüler und Studenten im Jahre 1970 ca. 37 v.H. der gesamten Schüler und Studenten der Stadt. Ihm folgten die Städte Springe mit einem Anteil von 23,5 v.H. und Burgdorf mit einem solchen von 21,5 v.H.[1].

---

1) Leider war es unmöglich, die Ausbildungspendlerzahlen von anderen angeführten zentralen Orten zu beschaffen. In der Gemeindestatistik Niedersachsen sind diese Zahlen nur auf Kreisebene ausgeführt.

1.6. Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes

Der Entwicklungsraum Hannover weist das höchste Bruttoinlandsprodukt in Niedersachsen auf.

Das Bruttoinlandsprodukt stieg insgesamt von 6.970 Mio. DM im Jahre 1961 um 129 v.H. auf 14.948 Mio. DM im Jahre 1970 (vgl. die Tabelle Nr. 25).
Das Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten erhöhte sich in derselben Zeit von 13.400 DM um 107 v.H. auf 27.800 DM. Ähnlich wie in Zentralheide weist die Land- und Forstwirtschaft bis 1970 als einziger Wirtschaftsbereich einen Rückgang des Bruttoinlandsproduktes auf. Das Bruttoinlandsprodukt ging hier von 202 Mio. DM im Jahre 1961 um 11,2 v.H. auf 179 Mio. DM im Jahre 1970 zurück. Jedoch erhöhte sich auch hier das Bruttoinlandsprodukt je landwirtschaftlichen Beschäftigten von 8.080 DM auf 12.800 DM im Jahre 1970.

Im Bereich des Handels und Verkehrs stieg das Bruttoinlandsprodukt von 1.679 Mio. DM im Jahre 1961 um 175 v.H. auf 3.270 Mio. DM im Jahre 1970. Das Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten erhöhte sich in diesem Bereich um rd. 13.000 DM.

Den größten absoluten Zuwachs verzeichnete allerdings der Bereich des Waren produzierenden Gewerbes. Von 1961 stieg das Bruttoinlandsprodukt von 3.530 Mio. DM um 124 v.H. auf 7.903 Mio. DM im Jahre 1970. Das Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten erhöhte sich im gleichen Zeitraum um rd. 17.000 DM und erreichte 1970 32.000 DM. Dies lag damit mit 5.200 DM über dem Bruttoinlandsprodukt je Industriebeschäftigten in Niedersachsen und mit 4.700 DM über dem vom Entwicklungsraum Zentralheide.

Die sonstigen Dienstleistungen haben ebenfalls eine ständige Steigerung des Bruttoinlandsproduktes zu verzeichnen. Die Zunahme beträgt von 1961 bis 1970 insgesamt ca. 2.215 Mio. DM. Das Bruttoinlandsprodukt je

Beschäftigten stieg in derselben Zeit von 10.930 DM auf 20.430 DM.

Die Landkreise des Entwicklungsraumes verzeichneten ab 1970 eine weitere Zunahme des Bruttoinlandsproduktes. Im Bereich des Waren produzierenden Gewerbes stiegen die durchschnittlichen Löhne je Industriebeschäftigten im Landkreis Hannover von 18.200 DM im Jahre 1970 um ca. 40 v.H. auf 22.800 DM im Jahre 1974. Im Kreis Neustadt nahm sie im gleichen Zeitraum von 15.600 DM ebenfalls um 40 v.H. auf 21.800 DM zu. Der Landkreis Springe verzeichnete sogar einen relativen Anstieg von 43 v.H. (vgl. die Tabelle Nr. 27). Der Landkreis Burgdorf verzeichnete in dem gleichen Zeitraum, wie aus der Tabelle zu ersehen ist, eine Steigerung seiner durchschnittlichen Löhne je Industriebeschäftigten von 36 v.H.

III. Ein eigenes Konzept der Förderung der Schwerpunktsbildung

1. Einleitung

Die bisherige Ausführung in dieser Untersuchung macht u.a. deutlich, daß die bisherigen Maßnahmen der Regional- und Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland nur in begrenztem Umfang zur Erreichung der von politischen Entscheidungsträgern formulierten Ziele beigetragen haben. Die mangelnde Steuerungskapazität öffentlicher Träger der Regionalpolitik veranlaßt fortwährend einige Regionalwissenschaftler, sogar zu behaupten, daß vor allem "die bisherige Industrialisierungspolitik und auch Erfolge der Bildungspolitik den Ausgleich ... der Ungleichgewichte nicht verhindert und die soziale Erosion gar stimuliert haben"[1]. Diese Untersuchung will sich natürlich einer solchen extremen Position nicht anschließen und

---

1) Fester, F.: Entwicklungstendenzen - Urbanisierung peripherer Regionen, a.a.O., S. 136.

meint, daß trotz der Limitation der Steuerungskapazität öffentlichen Handelns auf dem Gebiet der Regionalpolitik diese Politik während der letzten 30 Jahre in der Bundesrepublik einige Erfolge verbucht hat. Denn eins ist unbestritten, daß ohne diese Problemlösungsstrategie die Ergebnisse der Entwicklung der Wirtschafts- und Siedlungsstruktur, insbesondere in den ländlichen Regionen, aber auch in strukturgeschwächten Standorten,vermutlich noch ungünstiger wären.

Die Regionalpolitik in der Bundesrepublik versucht bislang, vor allem mit zwei Konzepten folgende Zielbereiche zu verfolgen:

(1). Mit dem Konzept der Schwerpunktsförderung sollen in peripheren Regionen neue Wachstumspole geschaffen werden.

(2). Mit dem Konzept der zentralen Orte sollen die Siedlungsstruktur und die Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessert werden.

Das erste Konzept ist hauptsächlich wachstumsorientiert und arbeitet vorwiegend nach den Varianten des neo-klassischen Wachstumsmodells. Das zweite Konzept beinhaltet vor allem Elemente des gesellschaftspolitischen und raumordnungspolitischen Leitziels der Gerechtigkeit.

Beide Konzepte sehen in der Infrastrukturpolitik einen wichtigen Ansatz für die Verwirklichung ihrer Zielbereiche und gehen davon aus, daß eine zwingende Komplementarität zwischen privaten und öffentlichen Investitionen in einem Ort besteht. Jedoch "[zeichnet] sich kaum ein Bereich wirtschaftspolitischer Aktivität durch ein ähnliches Gefälle zwischen Vielfalt der inzwischen erschlossenen Interventionsmöglichkeiten und dem positiven Wissen über die genaue Richtung und das Ausmaß der ihnen zurechenbaren Wirkungen aus. Vom Ertrag einmal ganz abgesehen liegt der volkswirtschaft-

liche Aufwand weitgehend im Dunkeln, der mit den Maßnahmen verbunden ist, die in Ländern mit regionalpolitischen Ambitionen ergriffen werden"[1]. Deshalb bestehen über die Effizienz der einzelnen regionalpolitischen Instrumente kaum mehr als Vermutungen, so daß "in der Regel ein zwingender Wirkungszusammenhang zwischen den ins Auge gefaßten Interventionen, einschließlich Infrastrukturmaßnahmen,und dem als notwendig erkannten Beschäftigungszuwachs unterstellt wird"[2] Bei der Darstellung des Konzeptes der Schwerpunktsförderung wurden die Grenzen der Auswirkungen regionalpolitischer Maßnahmen deutlich dargestellt (vgl. Kap. B. IV.1.). Dabei wurde festgestellt, daß die bisherigen regionalpolitischen Aktivitäten nicht die erforderlichen Grundlagen für die Bildung neuer Wachstumspole in ländlichen Regionen in erhofftem Maße geschaffen haben.

Im folgenden wird versucht, ein eigenes Konzept für Bildung neuer Wachstumspole an Hand der Analyse der Potentialfaktoren im Entwicklungsraum Zentralheide darzustellen.

2. Voraussetzungen

Unter dem Terminus 'Konzept' versteht man "einen geschlossenen und in sich widerspruchsfreien Zusammenhang von Zielen, Grundsätzen und zielkonformen Institutionen und Maßnahmen"[3]. Die regionalpolitischen Vorstellungen in der Bundesrepublik erfüllen jedoch nicht diese Definitionsmerkmale. "Vor allem ist kaum

---

1) Streit, M.: Probleme regionalpolitischer Diagnose und Projektion, a.a.O., S. 688.
2) Ebenda, S. 688 ff.
3) Giersch, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 135.

eine annähernd präzise Trennung zwischen Ziel und Grundsatz zu finden"[1]. Deshalb werden die Merkmale der obigen Definition nicht zum Beurteilungskriterium des im folgenden formulierten Konzeptes erhoben. Es genügt, wenn die Ziele und die Mittel untereinander kompatibel sind.

Im folgenden wird in Anlehnung an die Ansätze des Polarisationsmodells von selektiver Mobilität der produktionsbestimmenden Faktoren ausgegangen. Demnach hängt das Wachstumspotential eines Ortes von folgenden Faktoren ab.

(1). von der im Ort ansässigen Bevölkerung; je höher die Einwohnerzahl eines Ortes ist, um so größer sein Basisbestand an ungelernten und qualifizierten Arbeitskräften;

(2). von den vorhandenen Infrastruktureinrichtungen in dem Ort; die materiellen Infrastruktureinrichtungen, insbesondere gut strukturierte Verkehrseinrichtungen, vermindern direkt die Kommunikationskosten, vor allem die Transportkosten. Dadurch ist die relative Attraktion des Ortes für Ansiedlung neuer Betriebe groß.
Gleichzeitig erhöhen die vorhandenen immateriellen sozialen Infrastruktureinrichtungen in dem Standort seine Attraktivität für die Haushalte und Betriebe.

(3). von der vorhandenen Siedlungsstruktur; je stabiler die Agglomeration ist, d.h. je höher der Anteil der ansässigen Bevölkerung eines Ortes an der Gesamtbevölkerung, um so höher dürfte das regionale Wachstumspotential sein. Die Siedlungsstruktur übt indirekt einen Einfluß auf die Höhe der inter-

---

1) Kloten, N.: Alternative Konzeptionen der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, hrsg. von Schneider, H.K., NF, Bd. 41, Berlin 1968, S. 20.

nen Ersparnisse in einem Ort [1] aus und entscheidet damit über die Höhe des vorhandenen investiven Kapitals;

(4). von der vorhandenen sektoralen Wirtschaftsstruktur. Die sektorale Wirtschaftsstruktur kann sowohl als Ergebnis der Ausschöpfung des vorhandenen Entwicklungspotentials angesehen werden als auch als Voraussetzung für ein bestimmtes Entwicklungspotential, um ein bestimmtes (höheres) Bruttoinlandsprodukt je Einwohner zu erreichen[2]. Diese Bedingung schließt die gewerbliche Monostruktur der Orte aus. Das bedeutet, je besser und differenzierter die sektorale Wirtschaftsstruktur in einem Ort ist, um so höher ist sein Wachstumspotential.

3. Konzept der konzentrierten Förderung der regionalen Wachstumspolbildung

Unter der Bedingung der Knappheit öffentlicher Mittel kann die Regionalpolitik durch konzentrierte Förderung der Orte, die die oben genannten Voraussetzungen erfüllen, die Bildung neuer Wachstumspole in den ländlichen Regionen vorantreiben.

Die Mittel einer solchen konzentrierten Förderungspolitik sind:

(1) Ausbau unternehmensbezogener Infrastruktureinrichtungen. Dieses Konzept geht davon aus, daß bestimmte unternehmensbezogene Infrastruktureinrichtungen nicht überall vorhanden sind. Aus diesem Grunde sind diese Einrichtungen für bestimmte Betriebe limitional und nicht im erforderlichen Maße von

1) Vgl. Richardson, H.W.: Agglomeration Potential: A Generalization of the Income Potential Concept, in: Journal of Regional Science, Vol. 14, Philadelphia, USA, (1974), S. 328 ff.
2) Vgl. Biel,D. und Mitarbeiter: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O., S. 127.

ihnen selbst bereitzustellende Produktionsinputs. Mit Ausbau solcher Einrichtungen in bestimmten Orten, die die obigen wachstumspotentialen Voraussetzungen erfüllen, kann die Regionalpolitik dazu beitragen, die Lokalisationsvorteile dieser Orte zu erhöhen und neue Anreize für Ansiedlung neuer gewerblicher Unternehmen zu schaffen. Solche Attraktionseffekte können die Infrastrukturmaßnahmen nur dann haben, wenn die Einrichtungen tatsächlich nicht überall vorhanden sind. Sind sie in mehreren Orten gleichzeitig vorfindbar, so sind ihre Standortbildungseffekte durch das Attraktionspotential anderer Orte vermindert.

Deshalb ist die Konzipierung einer neuen Förderungspolitik unter Beachtung dieser Aussage notwendig. Gleichzeitig muß eine solche Förderungspolitik für eine Koordination aller Maßnahmen sorgen, die auf eine Industrialisierung peripherer Regionen abzielen. Diese Koordination ist vor allem deshalb wichtig, weil sie eine Vergeudung der knappen öffentlichen Mittel nach dem Muster der Gießkannentechnik vermindert und zweitens den Konkurrenzkampf zwischen den einzelnen Orten um Ansiedlung neuer Betriebe verringert.

(2) Ausbau haushaltsbezogener Infrastruktureinrichtungen. Sowohl die Siedlungsstruktur als auch die Agglomeration wurden als zwei Voraussetzungen der Bestimmung des regionalen Wachstumspotentials deklariert. Deshalb bildet der Ausbau von haushaltsbezogenen Infrastruktureinrichtungen in den Orten, die die oben genannten wachstumspotentialen Voraussetzungen erfüllen, die zweite Säule dieses Konzeptes. Im Gegensatz zu den erstgenannten Infrastruktureinrichtungen zielen die haushaltsbezogenen Infrastrukturmaßnahmen auf die Verbesserung der Siedlungsstruktur und Beschleunigung des Urbanisierungsprozesses in den einzelnen Orten ab.

Diese Maßnahmen sollen die Orte sowohl als Siedlungsstandorte für die Bevölkerung als auch als Industriestandorte für die Unternehmen attraktiver machen. Diese Maßnahmen zielen jedoch primär auf die Erhöhung der Angebotspotentiale öffentlicher und privater Dienstleistungen ab, die ihrerseits die Urbanisierungsvorteile der Orte fördern sollen. Mit der Vermehrung der Urbanisationsvorteile steigt dann das Attraktionspotential eines Ortes.

Unter der Beachtung des vorher Gesagten ist die Konzipierung einer neuen Siedlungsstruktur notwendig, die sowohl bei der Behandlung des Verhältnisses Peripherie - Agglomeration siedlungsstrukturell trendumlenkend sein muß, als auch bei der Auswahl der zentralen Orte diskriminierend tätig sein soll.

4. Anwendung des Konzeptes der konzentrierten Förderung der regionalen Wachstumspolbildung in Zentralheide

Die Anwendung dieses Konzepts erfordert zuerst die Auswahl der Förderorte an Hand der Analyse der wichtigen Potentialfaktoren im Entwicklungsraum Zentralheide.

Unter Beachtung der wachstumspotentialen Voraussetzungen ergibt sich für diesen Entwicklungsraum, daß nur die Stadt Celle primär und der Verflechtungsraum Fallingbostel-Walsrode-Bomlitz an zweiter Stelle förderungswürdig sind, und das aus folgenden Gründen:

(1). Sowohl die Stadt Celle als auch der genannte Verflechtungsraum verfügen aufgrund ihrer Einwohnerzahl auf relativ gute Siedlungsstruktur. Im Jahre 1975 lebten in Celle 74.000 Menschen. Gegenüber 1970 bedeutet dieses eine Steigerung der Einwohner-

zahl um 32,0 v.H. In dem Einzugsbereich der Stadt Celle erhöhte sich die Zahl der Einwohner von 104.000 im Jahre 1970 um 57,7 v.H. auf 164.000 Menschen.

Die Entwicklung des Bevölkerungspotentials in dem Verflechtungsbereich zwischen 1970 und 1975 verlief wie folgt:

Fallingbostel von 6.000 (1970) um 66,6 v.H. auf 10.000 Menschen. In der Stadt Walsrode erhöhte sich die Zahl der Einwohner von 14.000 um 64,3 v.H. auf 23.000 Menschen. In Bomlitz schließlich erhöhte sich die Zahl der Bevölkerung von 6.800 Menschen im Jahre 1970 um ca. 40 v.H. auf 10.000 Menschen (vgl. Tabellen Nr. 1, 5 und 6). Aus diesem Grunde verfügen sowohl die Stadt Celle als auch der Verflechtungsraum mit seinen Einzugsbereichen über einen relativ guten Basisbestand an Bevölkerungs- und Erwerbspotential, das ihnen erlaubt, das Arbeitsangebot aus eigener Kraft auszudehnen.

Ähnlich sind die Zahlen über das Erwerbspotential in Celle und in dem Verflechtungsraum. Die Zahl der Beschäftigten in der Stadt Celle betrug im Jahre 1970 ca. 28.000 Personen. Im Landkreis Fallingbostel arbeiteten im gleichen Jahr 21.743 Personen in allen Wirtschaftsbereichen (vgl. Tabelle Nr. 12).

Die Zahl der Industriebeschäftigten in der Stadt Celle erhöht sich von 7.586 im Jahre 1971 um 5,8 v.H. auf 8.032 Personen im Jahre 1974. Im Verflechtungsraum Fallingbostel-Walsrode-Bomlitz betrug die Anzahl der Beschäftigten im Industriebereich im Jahre 1974 rd. 7.635 Personen. Gegenüber 1971 bedeutete dies eine Steigerung von 6,4 v.H. (vgl. Tabelle Nr. 13).

Während in den beiden genannten Räumen in der Zeitspanne 1971 bis 1974 die Zahl der Industriebeschäf-

tigten eine Steigerung erfuhr, ging diese Zahl im Landkreis Soltau um 7,1 v.H. zurück.

(2). Die Stadt Celle und der Verflechtungsraum Fallingbostel-Walsrode-Bomlitz verfügen über gute Verkehrsverbindungen, die sie mit Nachbarregionen verbinden. Mit Autobahn und Eisenbahnlinien sind diese Orte an das nationale und internationale Verkehrsnetz angeschlossen. Eine intensivere Förderung der Bandinfrastruktur konnte vor allem zu einer Achsenbildung Celle-Großburgwedel-Hannover führen.

Außerdem verfügt die Stadt Celle über drei Gymnasien, 2 Realschulen und zahlreiche Einrichtungen des tertiären Bereiches, und sie ist Sitz der Bezirksregierung und Standort verschiedener Verwaltungen. Dies gilt für den Verflechtungsraum, allerdings in einem beschränkten Umfang (vgl. Tabelle Nr. 5 und Nr.6).

(3). Die Stadt Celle ist Standort von 33 Industriebetrieben mit je über 50 Beschäftigten (vgl. Tabelle Nr. 5). Weitere 15 Betriebe mit 10 und mehr Beschäftigten hatten im Jahre 1970 ihren Sitz in Celle (vgl. Tabelle Nr. 14).

Die sektorale Wirtschaftsstruktur in dem Verflechtungsraum Fallingbostel-Walsrode-Bomlitz ist allerdings schwach. So arbeiteten im Jahre 1970 nur 38 Betriebe mit 10 und mehr Beschäftigten in diesem Raum und nur 8 Betriebe mit je über 50 Beschäftigten (vgl. Tabelle Nr. 6).

Durch die Anwendung des Konzeptes wird sich die Agglomerationstendenz besonders in Celle verstärken. Durch weiteren Ausbau von haushalts- und unternehmensbezogene Infrastrukturleistungen erhöhen sich sowohl die Urbanisations- und Lokalisationsvorteile, so daß es vermutlich zu einer sektoralen

und regionalen Polarisation kommen wird. Auf lange Sicht wird die Stadt von Abwanderungen der Bevölkerung aus dem peripheren Raum profitieren.

In dem Verflechtungsraum Fallingbostel-Walsrode-Bomlitz sollten die Förderungsmaßnahmen vor allem darauf abzielen, die oligopolitische Angebotsstruktur des Arbeitsmarktes allmählich zu beseitigen und das Arbeitsangebot differenzierter zu gestalten.

Für die Verstärkung der inneren Struktur des Entwicklungsraumes Zentralheide wäre es angemessen, zuerst die Stadt Celle industriell konzentriert zu fördern, um ihr zu einem starken Wachstumspol und zur Weiterentwicklung zu verhelfen. Die Ausstrahlungseffekte eines solchen starken Wachstumspols könnten dann zu einer systematischen Entwicklung des Gesamtraumes Zentralheide führen[1].

---

1) Vgl. in diesem Zusammenhang Rodwyn, L.: Metropolitan Policy for Developing Areas, in: Isard, W. und Cumberland, J. (Hrsg.): Regional Economic Planning, Paris 1961, S. 221 ff.
Ders. Choosing Regions for Development, in: Friedmann, J. und Alonso, A. (Hrsg.): Regional Development and Planning, Cambridge, Mass., USA, 1964, S. 37 ff.

E. Zusammenfassung und Ergebnisse der Untersuchung

Die unterschiedliche Verteilung der wachstumsrelevanten Potentialfaktoren im Raum und die frühkapitalistische gewerbliche Produktionsweise bewirkten u.a. eine unterschiedliche Entwicklung der einzelnen Regionen in den heutigen modernen Industriestaaten. Die unterschiedliche Entwicklung der Teilräume führte einerseits zu einer tendenziellen Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Verdichtungsräumen und andererseits zu einem relativen Rückstand der ökonomischen Entwicklung der ländlichen Regionen. Diese Probleme wurden von den politischen Entscheidungsträgern erkannt, und als Problemlösungsstrategie schob sich die regionale Wirtschaftspolitik in den Vordergrund. Diese Politik versuchte bislang, mit systemkonformen Mitteln die Strukturprobleme des ländlichen Raumes zu lösen. Vor allem versucht sie, durch Mobilisierung und Aktivierung von ökonomischen und gesellschaftlichen Ressourcen den Entwicklungsstand der ländlichen Regionen mittels ihrer Industrialisierung zu heben und damit auch eine weitere Verschlechterung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Verdichtungsräumen zu verhindern.

Die Regionalpolitik in der Bundesrepublik entwickelte sich von anfänglich global gesteuerten Maßnahmen und Programmen zur Notstandsbekämpfung zu einem Aktionsprogramm des Bundes und der Länder. Sie wurde eine politische Problemstrategie, die versucht, mit Mitteln einer primär marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung bestimmte politisch-ökonomische Parameter zieladäquat zu steuern[1].

Die Raumordnungs- und die Regionalpolitik verfolgen

---

1) Vgl. Ronge,V. und Schmieg,G.: Restriktion politischer Planung, a.a.O., S. 28.

vor allem das Gerechtigkeits- bzw. Angleichungs-, das Wachstums- und das Stabilitätsziel. Dabei besitzt das Wachstumsziel nach bisherigen Erfahrungen mit den Aktionsprogrammen des Bundes und der Länder einen relativ hohen Stellenwert. Diese Aussage macht auch deutlich, weshalb die regionale Wirtschaftspolitik bis jetzt vorwiegend mit Varianten des neoklassischen Wachstumsmodells arbeitet. Die Ergebnisse der bisherigen Maßnahmen, wie in dieser Untersuchung deutlich wurde, zeigen jedoch, daß neoklassische Wachstumsmodelle weder die regionale Wachstumstheorie noch den raumkomplexen Zusammenhang, insbesondere die Probleme der Arbeitsmarktsspaltung erfassen können. Aus diesem Grunde wurde in dieser Untersuchung ein entgegengesetztes Modell,in einer allgemeinen Form der regionalen Polarisationstheorie,dargestellt. An Hand der Aussagen dieses Modells wurden die Konzeptionen der regionalen Förderungspolitik in der Bundesrepublik analysiert. Dabei wurden vor allem die Gründe der Restriktion der Maßnahmen der Regionalpolitik, besonders bei dem Versuch der Bildung neuer Wachstumspole erläutert. Parallel dazu wurden die Ziele, Maßnahmen und die methodische Handhabung des niedersächsischen Landes-Entwicklungsprogramms in seinen allgemeinen und fachlichen Zügen analysiert. Zum Schluß wurden die Potentialfaktoren in den einzelnen Regionen der Entwicklungsräume Zentralheide und Hannover analysiert. Mittels dieser Situationsanalyse wurde dann als eine Entscheidungshilfe für die Regionalpolitik ein eigenes Konzept zur Förderung der Wachstumspolbildung in den Peripherien dargestellt.

Zusammenfassend können die wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchung wie folgend beschrieben werden:

1. Allgemeine Ergebnisse

(1). Die Regionalpolitik als eine Problemlösungsstrategie hat vor allem mit der Minderung der räumlich strukturellen Disparitäten in einer Volkswirtschaft

zu tun. Diese Disparitäten im Raum drücken sich wie folgt aus:

a. Entstehung eines Gefälles im Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung. Deshalb ist das gesellschaftliche Leitziel Schaffung einheitlicher Lebensbedingungen gefährdet.

b. Entstehung eines Gefälles in Ausstattung mit Infrastrukturleistungen.

c. Relativ stabile Marktverhältnisse in den Verdichtungsräumen und konjunkturelle Instabilität in den ländlichen Regionen.

d. Unausgenützte Potentialfaktoren in dem ländlichen Raum und Gefährdung des Zieles eines stetigen und angemessenen Wachstums.

e. Langfristig führen die obigen Nachteile zur Entleerung des ländlichen Raumes und zu einer weiteren Verdichtung der Agglomerationen. Dadurch wird das Ziel eines ökonomisch integrierten Staatsraumes gefährdet.

(2). Aufgrund dieser Nachteile hat die Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland mit folgenden Problemen zu tun :

a. Das Problem der Siedlungsstruktur
b. Das Problem der dualen Marktspaltung
c. Das Problem der Effizienz regionalpolitischer Instrumente, vor allem der Infrastruktureinrichtungen.

Als ein Ausweg zur Lösung dieser Probleme bietet sich unter den herrschenden ordnungspolitischen Bedingungen das Konzept der Förderung der Schwerpunktsbildung in den ländlichen Regionen als eine optimale Lösungsstrategie an. Dabei muß jedoch die Regionalpolitik strukturell trendumlenkend wirken, und bei der Auswahl der Orte muß sie diskriminierend zugunsten jener Orte wirken, die über ausrei-

chende eigene Potentialfaktoren verfügen.

(3). Die Siedlungsstruktur ist aufgrund der selektiven Mobilität der Potentialfaktoren, insbesondere in mittelfristiger Sicht, relativ immobil.
Die bisher angewandten Maßnahmen führen deshalb nach bisherigen Erfahrungen nicht zur Bildung von Lokalisations- und Urbanisierungsvorteilen.

(4). Für die Lösung der Probleme der Raumstruktur benötigt die Regionalpolitik eine raumstrukturelle Planung, die eingebettet ist in eine auf die Ziele der Regionalpolitik ausgerichtete Siedlungsstrukturkonzeption. Eine solche Planung stößt jedoch auf zahlreiche Widerstände, und es herrscht in der Bundesrepublik eine allgemeine Befürchtung, daß sich die Regionalpolitik dadurch letztlich mit einem umfassenden Planungsanspruch durchsetzt. Deshalb werden die Raumstrukturprobleme in den Aktionsprogrammen zwar erfaßt, die Ursachen ihrer Entstehung werden jedoch ignoriert.

2. Spezielle Ergebnisse der Analyse des niedersächsischen Landes-Entwicklungsprogramms

(1). Die Methode der Vorausschätzung des Programms bedient sich ausschließlich der Bevölkerungs- und Arbeitsplätzeentwicklung als Determinanten der regionalen Entwicklung. Sie ignoriert vor allem den Faktor Kapital und verläßt sich so sehr auf die Vermutungen, die darauf basieren, daß eine komplementäre Beziehung zwischen Bevölkerung, Arbeitsplätzen öffentlicher Investitionen und privaten Investitionen besteht. Auf diese Weise werden die regionsinternen und intraregionalen Interdependenzen, sowie die beschränkte Mobilität der wachstumsrelevanten Faktoren aus der Systematik ausgespart.

(2). In dem Landes-Entwicklungsprogramm fehlt eine auf die Erreichung seiner Ziele ausgerichtete Konzeption der Siedlungsstruktur. Die Aufteilung Niedersachsens in 14 Entwicklungsräume und die Auswahl der zentralen Orte sind für Niedersachsen eine flächendeckende Konzeption. Die Auswirkungen der Maßnahmen können deshalb bestenfalls "stabilisierend" auf die bestehende Siedlungsstruktur einwirken. Beim Versagen verstärken sie jedoch langfristig die tendenzielle Deglomeration des ländlichen Raumes und Agglomeration der Verdichtungsräume.

(3). Bei Förderung der Bildung neuer Wachstumspole und Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sind Bereiche angesprochen worden, die nicht zu den Aktionsparametern des Programms gehören. Um die Maßnahmen des Landes-Entwicklungsprogramms in diesem Sinne zu betreiben, müssen sie koordiniert sein. Diese Koordination muß alle relevanten Bereiche, die Einfluß auf die Raumstruktur ausüben, umfassen. Die Schwerpunktsförderung des Programms wird jedoch unkoordiniert auf verschiedene Weise und auf verschiedenen Ebenen betrieben.

(4). Die Konzeptionslosigkeit des Programms in bezug auf die Siedlungsstruktur verdeutlicht auch die Handhabung der Infrastrukturpolitik. Diese Maßnahmen werden nach dem Muster der "Gießkannentechnik" immer noch überall und flächendeckend betrieben. Dadurch verfehlen sie ihre Auswirkung als Faktoren der Standortbildung.

Verzeichnis der Tabellen - Anhang

Tabelle Nr. 1 Bevölkerungsentwicklung im Entwicklungsraum Zentralheide

Tabelle Nr. 2 Demographische Daten in den Landkreisen des Entwicklungsraumes Zentralheide

Tabelle Nr. 3 Entwicklung der Pendlerzahlen in Zentralheide

Tabelle Nr. 4 Entwicklung der Bevölkerungsdichte in Zentralheide

Tabelle Nr. 5 Demographische Strukturdaten des Landkreises Celle im Jahre 197o

Tabelle Nr. 6 Demographische Strukturdaten der Landkreise Soltau und Fallingbostel im Jahre 197o

Tabelle Nr. 7 Die Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden und zentralen Orten des Entwicklungsraumes Hannover

Tabelle Nr. 8 Entwicklung der Bevölkerung und Bevölkerungsdichte im Entwicklungsraum Hannover

Tabelle Nr. 9 Ausgewählte Altersgruppen in ausgewählten Gemeinden des Entwicklungsraumes Zentralheide

Tabelle Nr. 9b Ausgewählte Altersgruppen in ausgewählten Gemeinden des Entwicklungsraumes Zentralheide

Tabelle Nr. 1o Ausgewählte Altersgruppen in den zentralen Orten des Entwicklungsraumes Hannover

Tabelle Nr. 11 Entwicklung der Zahl der Beschäftigten und Erwerbstätigen in Niedersachsen und Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen in den Entwicklungsräumen Zentralheide und Hannover

Tabelle Nr. 12 Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten in den Landkreisen des Entwicklungsraumes Zentralheide

Tabelle Nr. 13 Entwicklung der Anzahl der Industriebeschäftigten in den Landkreisen der Entwicklungsräume Zentralheide und Hannover

Tabelle Nr. 14 Entwicklung der Anzahl der Industriebeschäftigten, der Industriebetriebe und der Arbeitsstätten in den Landkreisen des Entwicklungsraumes Zentralheide

Tabelle Nr. 15 Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen im Entwicklungsraum Hannover

Tabelle Nr. 16a Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen im Entwicklungsraum Hannover

Tabelle Nr. 16b Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen nach den einzelnen Wirtschaftsbereichen im Entwicklungsraum Hannover

Tabelle Nr. 17 Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten und der Arbeitsstätten im Entwicklungsraum Hannover

Tabelle Nr. 18 Entwicklung der Anzahl der Arbeitsstätten in den Bereichen des produzierenden Gewerbes und der Dienstleistung im Entwicklungsraum Hannover

Tabelle Nr. 19 Entwicklung der Anzahl der Industriebeschäftigten in den Landkreisen der Entwicklungsräume Hannover und Zentralheide

Tabelle Nr. 2o Entwicklung der Industriebetriebe mit 1o und mehr Beschäftigten in den Landkreisen der Entwicklungsräume Hannover und Zentralheide

Tabelle Nr. 21a Wohngebäude und Wohnungen im Landkreis Celle

Tabelle Nr. 21b Wohngebäude und Wohnungen in den Landkreisen Fallingbostel und Soltau

Tabelle Nr. 22 Wohngebäude und Wohnungen in den Gemeinden und zentralen Orten des Entwicklungsraumes Hannover

Tabelle Nr. 23 Entwicklung der Anzahl der Berufspendler in den Gemeinden und zentralen Orten des Entwicklungsraumes Hannover

Tabelle Nr. 24 Zahl der Schüler, Studenten und Ausbildungspendler in den Landkreisen des Entwicklungsraumes Hannover im Jahre 1970

Tabelle Nr. 25 Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes insgesamt und je Beschäftigten in DM in den Entwicklungsräumen Zentralheide und Hannover sowie in Niedersachsen

Tabelle Nr. 26 Entwicklung der relativen Anteile der einzelnen Wirtschaftsbereiche am Bruttoinlandsprodukt der Entwicklungsräume Zentralheide und Hannover sowie des Landes Niedersachsen

Tabelle Nr. 27 Entwicklung der durchschnittlichen Löhne je Industriebeschäftigten in einigen Landkreisen der Entwicklungsräume Hannover und Zentralheide

Tabelle Nr. 1

Bevölkerungsentwicklung im Entwicklungsraum Zentralheide

ER, Landkreise (LK) Städte	Einwohner in 1000			Veränderung in vH.	
	1961	1970	1975	1961/70	1970/75
ER Zentralheide	270	288	-	6,6	-
LK Celle	93	104	164	12,4	57,7
LK Soltau	61	67	66	9,7	- 1,5
LK Fallingbostel	60	63	62	3,8	- 1,6
Stadt Celle	55	56	74	1,9	32,0
Stadt Walsrode	12	14	23	8,5	64,3
Stadt Soltau	14	16	20	14,3	25.0
Fallingbostel	5	6	10	20,0	66,6

Quelle: Kreiszahlen zur Raumordnung, Informationen aus dem Institut für Raumordnung, Sonderheft 6, Bonn- Bad-Godesberg 1971
Gemeindestatistik Niedersachsen 1961, 1970, 1975, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt- Statistik, Hannover

Tabelle Nr.2

Demographische Daten in den Landkreisen des ER Zentralheide

Landkreise	Überschuß d. Geborenen (+) bzw Gestorbenen (-) an Einwohnern in 1000			Wanderungssaldo auf 1000 Einwohner über Bundesgrenzen		innerh. Bundesgebietes	
	1966	1968	1969	1968	1969	1968	1969
LK Celle	8,7	5,1	4,6	2,3	3,4	6,7	6,2
LK Soltau	7,5	6,5	4,6	0,1	3,6	3,2	6,7
LK Fallingbostel	8,7	5,8	3,1	0,7	3,6	-3,6	-2,7
Stadt Celle	3,1	1,8	-0,1	1,7	4,8	-11,5	-6,2

Quelle: Wie oben

Tabelle Nr. 3

Entwicklung der Pendlerzahlen in Zentralheide

Gemeinden	Auspendler 1961	Auspendler 197o	Veränderung in vH.	Einpendler 1961	Einpendler 197o	Veränderung in vH.
Städte:						
Celle	2.448	3.o7o	25,4	6.5o5	5.137	-21,1
Soltau	595	8oo	34,2	1.174	9oo	-23,4
Walsrode	1.418	2.1o2	48,2	1.164	1.642	+41,o
Fallingbostel	512	727	42,o	1.373	1.697	+23,5
Landkreise:						
Celle	14.678	21.oo2	43,o	9.173	11.197	+22,o
Soltau	4.92o	7.358	5o,o	4.487	6.6o5	+47,2
Fallingbostel	8.729	1o.o35	14,8	6.889	8.3oo	+2o,3

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen 196o/61 und 197o Teil 1 und 2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt- Statistik.

Tabelle Nr. 4

Entwicklung der Bevölkerungsdichte in Zentralheide

Gemeinden	Fläche in qkm am 31.12.1975	Bevölkerungsdichte Einwohner/qkm 197o	Bevölkerungsdichte Einwohner/qkm 1975	Veränderung in vH. 197o/75
Landkreise:				
Celle	1.543,8o	68	1o7	57,3
Soltau	926,67	73	68	- 7,o
Fallingbostel	91o,15	66	68	+ 3,o
Städte:				
Celle	174,89	1.161	1.536)[1]	+ 32,3
Soltau	2o3,14	1.oo7	1.29o	+ 28,1
Walsrode	27o,53	733	1.225	+ 67,1
Fallingbostel	62,59	38o	744	+ 96,o

Quelle: Wie oben, sowie: Statistische Berichte von Niedersachsen, Bevölkerung der Gemeinden am 31.Dez.1975, Hannover 1976
1) Bei Bevölkerungsdichte der Städte für 1975 wurde die Kreis- und Verwaltungsreform nicht berücksichtigt

Tabelle Nr. 5

Demographische Strukturdaten des Landkreises Celle im Jahre 197o

Gemeinden		Bevölkerung	Einzugs-bereich	Indu-strie-betriebe mit über 5o Beschä-ftigten	weiter-führende Schulen Gymn.+ Realsch. Gy.	Re.	Anteil auswär-tiger Schüler in vH. Gy.	Re.
Celle	MZ	57.254	74.676	23	3	2	48	3
+ Gemeinden		17.422		1o		2		98
Eschede	NZ	3.595	19.792	-	-	-	-	-
Hambühren	NZ	6.533		3	-	-	-	-
Wienhausen	NZ	1.176		1	-	-	-	-
+ Gemeinden		8.488		-	-	-	-	-
Bergen	GZ	8.66o	13.323	1	-	1	-	-
Sülze	NZ	1.476		-	-	-	-	-
+ Gemeinden		3.187		1	-	-	-	-
Hermannsburg	GZ	5.119	2o.321	-	1	1	-	8o
Faßberg	NZ	5.o31		2	-	-	-	-
Unterlüß	Nz	4.661		3	-	-	-	-
+ Gemeinden		5.51o		1	-	-	-	-
Lachendorf	GZ	2.531	1o.891	1	-	-	-	-
+ Gemeinden		8.36o			-	-	-	-
Wathlingen	GZ	4.836	9.6o7	2	-	-	-	-
+ Gemeinden		4.771		3	-	-	-	-
Winsen	GZ	7.363	13.474	3	-	1	-	-
Wietze	NZ	4.196		2	-	--	-	-
+ Gemeinden		1.915		-	-	-	-	-

Quelle: Statistik von Niedersachsen, Gemeindebögen des Regierungsbezirks Lüneburg, hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt- Statistik, Hannover 197o

MZ: Mittelzentrum
NZ: Nebenzentrum
GZ: Grundzentrum

Tabelle Nr. 6

Demographische Strukturdaten der Landkreise Soltau und Fallingbostel im Jahre 197o

Gemeinden		Bevölkerung	Einzugsbereich	Industriebetriebe mit über 5o Beschäftigten	weiterführende Schulen Gymn.+ Realsch. Gy.	Re.	Anteil auswärtiger Schüler in vH. Gy.	Re.
Landkreis Soltau:								
Soltau	MZ	15.674	22.822	7	1	1	56	67
+ Gemeinden		7.148		3	-	-	-	-
Schneverdingen	GZ	9.472	14.788	8	-	1	-	38
Munster	GZ	14.862	17.757	2	-	1	-	15
+ Gemeinden		2.895		2	-	-	-	-
Bispingen	NZ	1.862	5.631	-	-	-	-	-
+ Gemeinden		3.769		1	-	-	-	-
Neuenkirchen	NZ	1.7o4	4.5o7	1	-	-	-	-
Landkreis Fallingbostel:								
Walsrode	MZ	14.o98	2o.353	6	1	1	61	65
+ Gemeinden		9.233		-	-	-	-	-
Fallingbostel	GZ	5.855	12.o15	2	-	1	-	48
+ Gemeinden		6.16o		1	-	-	-	-
Bomlitz	NZ	6.8oo	7.155	1	-	1	-	1o
Rethem/Aller	NZ	2.298	7.827	2	-	-	-	-
+ Gemeinden		5.529		2	-	-	-	-
Schwarmstedt	GZ	3.217	7.376	1	-	1	-	57
+ Gemeinden		4.159		1	-	-	-	-
Hodenhagen	NZ	1.854	5.5o4	1	-	-	-	-
+ Gemeinden		3.37o		1	-	-	-	-

Quelle: Gemeindebögen des Regierungsbezirks Lüneburg, hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt- Statistik, Hannover 197o

Tabelle Nr. 7

Die Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden und zentralen Orten des Entwicklungsraumes Hannover

Gemeinde / Zentrale Orte		Bevölkerung in 1000 1961	1970	1975	Änderung in vh. 1961/70	1970/75
Hannover	OZ	572.914	523.941	552.271	- 9,0	+ 5,6
Laatzen	NZ	16.401	20.808	30.927	39,1	48,0
Langenhagen	NZ	32.950	45.833	47.090	26,9	2,9
Lehrte	Ge	34.436	37.444	38.212	8,6	2,1
Lehrte	MZ	21.257	21.974	21.028	3,3	- 4,3
Burgdorf	Ge	18.720	24.553	26.949	31,2	9,8
Burgdorf	MZ	12.409	17.983	19.480	45,0	8,5
Burgwedel	Ge	9.218	12.911	16.799	40,1	30,1
Großburgwedel	MZ	3.705	5.494	7.438	48,3	35,4
Springe	Ge	24.752	29.181	30.926	17,9	6,0
Springe	MZ	10.207	12.743	13.380	24,8	5,0
Barsinghausen	Ge	24.645	30.358	32.530	18,4	7,2
Barsinghausen	MZ	11.476	14.377	22.160	25,2	54,1
Wunstorf	Ge	30.877	35.843	37.063	16,1	3,4
Wunstorf	MZ	13.688	17.178	17.918	5,5	0,4
Neustadt	Ge	27.545	34.337	36.709	24,7	7,3
Neustadt	MZ	9.122	13.325	14.027	46,0	5,3
Garbsen	Ge	19.546	51.226	56.202	161,5	9,9
Garbsen	NZ	8.818	26.254	27.159	200,0	3,4

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen 1960/61, Teil 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit,
Dersl. Teil 2, Heft 1, Hrsg. Niedersächsisches Landesverwaltungsamt- Statistik, Sowie:
Informationen aus dem Veband Großraum Hannover.

Tabelle Nr. 8
Entwicklung der Bevölkerung und Bevölkerungsdichte im Entwicklungsraum Hannover

Gemeinde Zentrale Orte		Fläche in qkm	Einwohner in 1000 1970	Einwohner in 1000 1975	Bevölkerungsdichte Einwohner/qkm 1970	Bevölkerungsdichte Einwohner/qkm 1975
Hannover	OZ	135,0	523.941	530.830	3900	3932
Laatzen	NZ	31,3	20.808	28.180	665	968
Langenhagen	NZ	72,2	45.831	47.601	635	652
Lehrte	Ge	126,8	37.144	37.771	214	301
Lehrte	MZ	20,8	21.974	21.028	1056	1011
Burgdorf	Ge	112,2	24.553	26.630	212	240
Burgdorf	MZ	19,0	17.983	19.980	999	1051
Burgwedel	Ge	151,7	12.911	15.975	96	110
Großburgwedel	MZ	20.7	5.494	7.438	265	360
Springe	Ge	159,7	29,181	31.136	183	193
Springe	MZ	50,9	12.743	13.380	250	263
Barsinghausen	Ge	102,8	30.358	32.530	295	316
Barsinghausen	MZ	15,2	14.377	22.160	980	1458
Wunstorf	Ge	125,6	35.843	37.575	285	299
Wunstorf	MZ	13,9	17.178	17.918	1236	1286
Neustadt	Ge	357,3	34.377	36.709	93	103
Neustadt	MZ	38,3	13.325	14.027	348	369
Garbsen	Ge	79,2	51.226	56.202	646	704
Garbsen	MZ	11,1	26.254	27.159	2365	2447
Großraum Hannover		2.287	1.068.432	1.096.302	464	479
Zentralheide		3.450	288.000	-	84	-
Niedersachsen		47.400	7.180.000	7.259.205	151	153

Quelle: wie bei Tabelle Nr. 7

Tabelle Nr. 9 a

Ausgewählte Altersgruppen in ausgewählten Gemeinden des Entwicklungsraumes Zentralheide

Gemeinde MZ: Mittel- GZ: Grund- NZ: Nebenzentrum		unter 6 Jahren 1961 abs.	in v.H.	1970 abs.	in v.H.	Veränderung 61/70 in v.H.	21 - unter 45 J. 1961 abs.	in v.H.	1970 abs.	in v.H.	Veränderung 61/70 in v.H.
LK Celle:											
Hambühren	NZ	281	11,3	754	11,2	165,1	837	33,5	2114	31,8	152,6
Sülze	NZ	134	10,1	177	12,0	32,1	414	31,2	469	31,7	13,3
Unterlüß	NZ	417	9,9	426	9,3	2,2	1207	28,7	1333	29,1	10,4
Weinhausen	NZ	93	8,9	137	11,2	48,9	285	27,4	347	28,3	21,8
Weitze	NZ	404	9,6	336	8,0	-16,9	1275	30,3	1235	29,5	-3,2
Celle	MZ	4682	8,0	5039	8,8	7,6	17865	30,5	16695	29,2	-6,6
Bergen	GZ	509	9,6	569	9,9	11,8	1618	30,6	1700	29,7	5,1
Hermannsburg	GZ	475	10,0	420	8,6	-11,6	1318	27,7	1267	26,0	-3,9
Lachendorf	GZ	197	10,0	297	11,5	50,8	604	30,7	855	33,1	41,6
Wathlingen	GZ	463	11,2	557	11,5	20,3	1280	30,7	1581	32,7	23,5
Winsen (A)	GZ	330	10,0	379	9,9	14,9	928	28,1	1102	28,9	18,8
Eschede	NZ	353	9,8	382	10,5	8,2	989	27,6	1089	30,3	11,0
Faßberg	NZ	345	8,5	588	13,5	70,4	1672	41,3	1558	35,8	-6,9

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen Teil 1 und 2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt-Statistik, Jg. 1961 und 1971, Hannover.

Tabelle Nr. 9 b

Ausgewählte Altersgruppen in ausgewählten Gemeinden des Entwicklungsraumes Zentralheide

Gemeinde MZ: Mittel- GZ: Grund- NZ: Nebenzentrum		unter 6 Jahren 1961 abs.	in v.H.	1970 abs.	in v.H.	Veränderung 61/70 in v.H.	21 - unter 45 J. 1961 abs.	in v.H.	1970 abs.	in v.H.	Veränderung 61/70 in v.H.
Soltau	MZ	1178	8,2	1424	9,1	29,3	4203	29,3	4437	28,3	5,6
Munster	GZ	1258	10,9	1575	12,1	41,6	4791	43,6	4907	37,6	2,4
Schneverdingen	GZ	739	10,8	1125	11,9	31,8	2182	31,8	2990	31,6	37,0
Bispingen	NZ	179	9,8	179	9,6	30,6	578	30,6	578	31,0	3,6
Neukirchen	NZ	168	11,1	195	11,4	28,9	510	28,9	510	29,9	16,7
Walsrode	MZ	1091	8,4	1269	8,0	29,6	4203	29,6	4203	29,8	9,2
Fallingbostel	GZ	472	9,0	555	9,5	30,7	1791	30,7	1791	30,6	10,8
Schwarmstedt	GZ	321	10,4	384	11,9	33,1	904	33,1	904	28,1	-11,8
Hodenhagen	NZ	177	11,1	200	10,8	27,9	532	27,9	532	28,7	19,8
Bomlitz	NZ	188	9,0	701	10,3	33,4	2076	33,4	2076	30,5	199,1
Rethem	NZ	198	9,9	247	10,7	28,1	684	28,1	684	29,8	21,7

Quelle: Gemeindestatistik Teil 1 und 2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit von 1960 und 1970, hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt-Statistik, Hannover.

Tabelle Nr. 1o

Ausgewählte Altersgruppen in den zentralen Orten des Entwicklungsraumes Hannover

Landkreise Zentrale Orte		unter 6 Jahren 1961 abs.	in vH.	197o abs.	in vH.	Veränderung 61/7o in %	21- unter 45 1961 abs.	in vH.	197o abs.	in vH.	Veränderung 61/7o in%
Hannover	LK	15916	8,8	23112	9,9	45,o	61922	35,1	86415	36,7	4o,o
Neustadt	LK	75o4	9,9	14218	18,5	9o,o	25675	33,3	33942	29,o	32,1
Springe	LK	5945	9,6	7oo4	9,9	17,o	19366	31,2	22718	32,2	12,1
Burgdorf	LK	11563	1o,o	14554	1o,6	26,1	37251	23,7	47783	34,7	26,o
Hannover	OZ	39o58	6,8	36183	- 5,o	-7,4	186653	32,7	171o24	32,4	- 8,8
Neustadt	MZ	841	9,2	1557	11,7	88,o	2935	31,1	4698	35,2	6o,o
Springe	MZ	924	9,1	1182	9,2	27,7	3275	32,o	4148	32,5	26,7
Burgdorf	MZ	1149	8,4	2oo9	11,1	91,4	4o54	32,7	634o	35,2	57,5
Großbrgwedel	MZ	33o	9,o	543	9,8	64,o	1138	3o,8	18o9	33,o	58,7
Barsighausen	MZ	9oo	8,o	2o73	14,4	13o,o	3878	34,o	6971	31,5	73,o
Wunstorf	MZ	1191	8,7	1719	1o,o	44,o	44o7	32,1	5879	34,2	33,4
Lehrte	MZ	1851	8,7	2o26	9,2	9,4	6851	32,2	71oo	32,2	3,6
Laatzen	NZ	462	3,o	113o	5,4	14,3	2188	13,3	4586	22,o	1o9,6
Langenhagen	NZ	2533	7,4	3174	6,9	25,3	1o485	5o,o	1364o	3o,o	3o,o
Garbsen	NZ	419	5,2	3664	13,3	771,4	151o	18,3	1o616	4o,4	6oo,o

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen, Teil 1 (196o) und Teil 2(197o), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit.

Tabelle Nr. 11

Entwicklung der Zahl der Beschäftigten und Erwerbstätigen in Niedersachsen und Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen in den Entwicklungsräumen Zentralheide und Hannover

Jahr	195o	1961	1965	197o
1. Niedersachsen				
Beschäftigten in 1ooo	1.852	2.388	2.246	2.3oo
Erwerbstätigen in 1ooo	-	2.931	2.944	3.oo5
Änderung der	195o/61	1961/65	1965/7o	1961/7o
Beschäftigten in v.H.	+29,o	-6,3	+24,2	-3,8
Änderung der Erwerbstätigen in v.H.	-	-2,5	+o,3	+2,5
2. Zentralheide				
Erwerbstätigen in 1ooo	-	12o	-	124
Änderung der Erwerbstätigen in v.H.	-	-	-	+3,3
3. Hannover				
Erwerbstätigen in 1ooo		474	-	492
Änderung der Erwerbstätigen in v.H.				+16,o

Quelle: Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft der Bundesländer, hrsg. vom statistischen Bundesamt, Wiesbaden. Jharg. 1969, S. 45 ff, Jg. 1967, S.77, Jg. 197o, S. 84, Jg. 1971, S. 126. Ferner: Statistisches Jahrbuch 1961, S. 124 ff, 1966, S. 148 ff, 1965, S.156, und 197o, S. 146 ff. Sowie: Landesentwicklungsprogramm, für die Angaben über Zentralheide und Hannover, S. 112

Tabelle Nr. 12

Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten in den Landkreisen des Entwicklungsraumes Zentralheide

Landkreise	Beschäftigte 1961	197o	Veränderung in vH.
Celle	24.665	28.o72	13,8
Fallingbostel	17.642	21.743	23,2
Soltau	16.885	21.195	25.5
Celle- Stadt	27.764	27.966	1,o

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen 197o, Heft 2- Regierungsbezirk Lünebrug, hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt- Statistik, Hannover.

Tabelle Nr. 13

Entwicklung der Anzahl der Industriebeschäftigten in den Landkreisen der Entwicklungsräume Zentralheide und Hannover

Gemeinde	Industriebeschäftigten 1971	1972	1973	1974	Änderung in vH. 1971/74
ER- Zentralheide:					
Celle- Stadt	7.586	8.163	8.695	8.o32	+ 5,8
Celle	-	-	-	-	-
Fallingbostel	7.172	7.588	7.59o	7.635	+ 6,4
Soltau	3,449	3.344	3.347	3.196	- 7,1
ER- Hannover:					
Hannover- Stadt	119.629	113.o65	1o6.241	97.117	-18,9
Hannover	27.595	27.893	28.512	28.o64	+ 1,7
Neustadt	5.378	5.698	6.o38	5.825	+ 8,3
Springe	7.363	7.439	7.393	7.21o	- 2,o
Burgdorf	7.813	7.595	7.979	7.949	+ 1,7

Quelle: Gemeindeastatistik Niedersachsen, Industriebericht 1971 bis 1974, hrsg. von niedersächsischen Landesverwaltungsamz- Statistik, Hannover.

Tabelle Nr. 14
Entwicklung der Anzahl der Industriebeschäftigten, der Industriebetriebe und der Arbeitsstätten in den Landkreisen des Entwicklungsraumes Zentralheide

Landkreise	Industrie mit 10 und mehr Beschäftigten		Industriebeschäftigten		Veränderung in v.H.	Arbeitsstätten		Veränderung in v.H.
	1961	1970	1961	1970		1961	1970	
Celle	59	75	-	-	-	3.638	3.875	6,5
Celle-Stadt	49	48	5.583	7.611	22,7	2.815	2.461	-12,6
Fallingbostel	38	38	5.800	7.058	17,8	2.584	2.374	- 8,1
Soltau	45	51	2.218	3.220	31,1	2.471	2.587	4,7

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen 1970, Arbeitsstätten Hannover 1972,
Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 1960/61 und 1970/71.

Tabelle Nr. 15
Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen im Entwicklungsraum Hannover

Gemeinde	Erwerbspersonen		Veränderung in v.H.	Erwerbsquote	
	1961	1970		1961	1970
Hannover	273.932	244.066	- 11,5	48,2	46,6
Laatzen	7.981	9.667	+ 22,4	48,7	46,4
Langenhagen	15.690	20.506	+ 31,5	47,3	44,7
Lehrte	15.237	15.671	+ 2,8	44,2	41,9
Burgdorf	8.592	10.185	+ 18,2	45,9	41,5
Burgwedel	4.195	5.586	+ 33,2	45,5	43,3
Springe	11.079	12.308	+ 11,1	44,9	42,2
Barsinghausen	11.361	13.312	+ 15,4	44,3	43,2
Wunstorf	12.727	15.821	+ 24,3	41,2	44,1
Neustadt	13.391	15.322	+ 14,4	48,6	44,4
Garbsen	7.682	22.483	+192,4	39,3	43,9
ER Hannover	474.000	492.000	+ 3,8	47,2	45,4
ER Zentralheide	120.000	124.000	+ 5,6	43,9	42,6
Niedersachsen	3.020.000	3.005.000	- 0,5	45,5	42,2

Quelle: wie bei Tabelle Nr. 14.

Tabelle Nr. 16 a
Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen nach den einzelnen Wirtschaftsbereichen im Entwicklungsraum Hannover

Gemeinde	Land- u. Forstwirtschaft 1961	1970	Veränderung in v.H.	Produz. Gewerbe 1961	1970	Veränderung in v.H.
Hannover	1.582	1.451	- 7,6	122.372	102.126	- 16,5
Laatzen	516	237	- 54,1	4.409	4.677	6,1
Langenhagen	739	449	- 39,2	8.731	10.552	20,9
Lehrte	1.394	813	- 41,7	7.504	7.627	1,6
Burgdorf	994	447	- 55,0	4.343	5.095	17,3
Burgwedel	998	589	- 41,0	1.744	2.477	40,7
Springe	1.631	755	- 53,7	5.741	6.429	11,9
Barsinghausen	1.139	626	- 45,0	6.597	7.843	18,9
Wunstorf	1.578	783	- 50,4	6.089	7.454	22,4
Neustadt	4.000	2.193	- 45,2	5.429	7.115	31,1
Garbsen	1.152	594	- 48,4	4.388	12.907	194,1
ER Hannover	27.000	16.000	- 40,7	162.000	173.000	6,8
ER Zentralh.	24.000	14.000	- 41,7	23.000	26.000	13,0
Nieders.	589.000	327.000	- 44,5	732.000	809.000	10,5

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Teil 1960/61, Teil 2 1970/71, hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt-Statistik, Hannover.

Tabelle Nr. 16 b

Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen nach den einzelnen Wirtschaftsbereichen im Entwicklungsraum Hannover (Fortsetzung von Tabelle 16 a)

Gemeinde	Handel u. Verkehr 1961	197o	Veränderung in vH.	Dienstleistung u. sonstige Bereiche 1961	197o	Veränderung in vH.
Hannover	7o.142	55.4o6	-2o,8	81.836	85.o83	4,o
Laatzen	1.55o	2.o39	31,5	1.5o6	2.714	8o,2
Langenhagen	2.926	4.o48	38,3	3.194	5.457	7o,o
Lehrte	3.856	3.855	- o,o	2.438	3.367	36,o
Burgdorf	1.548	2.oo7	29,7	1.7o7	2.636	54,4
Burgwedel	6o5	9o1	48,9	831	89o	7,1
Springe	1.657	1.853	11,8	2.o47	3.271	59,8
Barsinghausen	1.94o	2.161	11,4	1.685	2.482	47,3
Wunstorf	2.622	2.734	4,3	2.438	4.85o	98,9
Neustadt	1.651	2.o55	24,5	2.311	3.959	71,3
Garbsen	1.134	3.95o	248,3	1.oo8	5.o32	392,2
ER Hannover	122.ooo	127.3oo	4,3	116.ooo	15o.9oo	3o,o
ER Zentralh.	2o,ooo	2o.8oo	4,o	21.ooo	3o.2oo	41,9
Nieders.	568.ooo	583.ooo	2,6	535.ooo	535.ooo	28,9

Quelle: Vgl. die Quellenangaben von Tabelle 16 a.

Tabelle Nr. 17
Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten und der Arbeitsstätten im Entwicklungsraum Hannover

Gemeinde	Beschäftigte 1961	Beschäftigte 197o	Veränderung in vH.	Arbeitsstätte 1961	Arbeitsstätte 197o	Veränderung in vH.
Hannover	369.395	38o.887	3,1	26,685	22.392	-12,3
Laatzen	5.477	8.664	58,2	552	721	12,5
Langenhagen	1o.131	14.66o	47,7	1.o78	1.539	42,8
Lehrte	8.539	9.216	7,9	1.174	1.166	- o,7
Burgdorf	4.892	6.85o	12,o	761	838	1o,1
Burgwedel	1.635	3.211	94,4	376	468	24,4
Springe	7.278	9.364	28,6	1.123	1.o33	- 7,1
Barsinghausen	6.727	8.458	25,7	956	825	-13,7
Wunstorf	9.722	11.737	27,7	1.249	1.164	- 6,8
Neustadt	6.947	8.722	25,5	1.211	1.183	- 2,3
Garbsen	2.2o7	4.625	11o,o	497	872	75,5

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen 197o, Heft 1, Regierungsbezirk Hannover, Hrsg.: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt- Statistik, Hannover 1975,
Gemeindesstatistik Niedersachsen 197o, Teil 3, Arbeitsstätten, hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt- Statistik, Hannover 1972

Tabelle Nr. 18

Entwicklung der Anzahl der Arbeitsstätten in den Bereichen des produtzierenden Gewebes und der Dienstleistung im Entwicklungsraum Hannover

Gemeinde	Arbeitstätten im produtz. Gewerbe		Veränderung in vH.	Arbeitsstätten in Dienstleistung		Veränderung in vH.
	1961	197o		1961	197o	
Hannover	5.736	4.393	-23,4	2o.949	18.422	-12,o
Laatzen	188	218	16,o	364	5o3	38,2
Langenhagen	26o	397	48,8	818	1.142	39,6
Lehrte	355	294	-17,2	819	872	6,5
Burgdorf	2oo	226	13,o	561	612	9,o
Burgwedel	116	131	12,8	26o	337	29,6
Springe	347	26o	-25,2	776	773	- o,3
Barsinghausen	253	217	-14,3	7o3	6o8	-13,5
Wunstorf	349	311	-1o,9	9oo	853	- 6,3
Neustadt	341	273	-2o,o	87o	91o	3,4
Garbsen	118	2o2	72,o	379	67o	76,8

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen 1961 und 197o, Arbeitsstätten

Tabelle Nr. 19
Entwicklung der Anzahl der Industriebeschäftigten in den Landkreisen der Entwicklungsräume Hannover und Zentralheide

Gemeinde	Industriebeschäftigten 1971	1972	1973	1974	Veränderung 1971/74 in vH.
ER Hannover:					
Hannover- Stadt	119.629	113.o65	1o6.241	97.117	- 18,9
Hannover	27.595	27.893	28.512	28.o64	1,7
Neustadt	5.378	5.698	6.o38	5.825	8,3
Springe	7.363	7.439	7.393	7.21o	- 2,o
Burgdorf	7.813	7.596	7.979	7.949	1,7
ER Zentralh.:					
Celle- Stadt	7.586	8.163	8.695	8.o32	5,8
Celle	-	-	-	-	-
Fallingbostel	7.172	7.588	7.59o	7.635	6,4
Soltau	3.449	3.344	3.347	3.196	- 7,1
Niedersachsen	8o5.3o5	775.894	786.195	752.472	- 6,5

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen, Industrieberichte, von 1971 bis 1974, hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt- Statistik, Hannover.

Tabelle Nr. 2o

Entwicklung der Industriebetriebe mit 1o und mehr Beschäftigten in den Landkreisen der Entwicklungsräume Hannover und Zentralheide

Landkreise, Gemeinde	Industriebetriebe mit 1o und mehr Beschäftigten					Veränderung 1971/75 in vH.
	1971	1972	1973	1974	1975	
ER Hannover:						
Hannover- Stadt	322	33o	317	3o2	341	+ 6,5
Hannover	19o	2o3	2o2	2oo	3o4	+ 7,4
Neustadt	45	48	44	46	-	+ 2,2*
Springe	56	56	54	51	-	- 8,o*
Burgdorf	82	83	87	85	-	+ 3,6*
ER Zentralh.:						
Celle- Stadt	43	44	44	45	-	+ 4,4*
Celle	82	86	84	79	12o	+46,3*
Fallingbostel	39	43	43	37	35	-1o,o
Soltau	51	48	49	54	47	- 7,8
Niedersachsen	4.944	5.o47	5.o11	4.923	4.748	- 4,o

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen, Industrieberichte von 1971 bis 1975, hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt- Statistik, Hannover.

*) Änderung in vH. 1971/74

Tabelle Nr. 21 a

Wohngebäude und Wohnungen im Landkreis Celle

Gemeinden	Wohnungen 1956	1961	1968	Veränderung 1961/1968 v.H.	Wohnungen nach 1949 gebaut in v.H.
Celle	13.805	16.621	20.027	45	48
Eschede	784	1.019	1.164	14	43
Hambühren	428	520	1.116	115	87
Faßberg	450	803	1.283	60	68
Sülze	262	286	402	41	46
Unterlüß	937	1.660	1.450	37	53
Wienhausen	234	286	398	39	43
Wietze	1.056	1.070	1.336	25	39
Bergen	1.091	1.457	2.167	47	63
Hermannsburg	895	1.227	1.479	21	44
Lachendorf	364	514	758	21	61
Wathlingen	989	1.106	1.504	36	58
Winsen/A.	860	926	1.207	30	47

Tabelle Nr. 21 b

Wohngebäude und Wohnungen in den Landkreisen Fallingbostel und Soltau

Gemeinden	Wohnungen 1956	1961	1968	Veränderung 1961/1968 v.H.	Wohnungen nach 1949 gebaut in v.H.
Fallingbostel	1.106	1.444	1.948	35	58
Walsrode	2.949	3.641	4.606	27	48
Bomlitz	1.137	1.509	1.925	28	52
Rethem	475	558	719	29	45
Schwarmstedt	627	749	1.016	36	51
Hodenhagen	283	377	504	34	44
Soltau	3.703	4.221	5.438	29	56
Munster	1.406	2.484	3.641	47	75
Schneverdingen	1.421	1.908	2.965	55	64
Bispingen	395	489	585	20	37
Neuenkirchen	321	393	551	40	46

Quelle: Niedersächsisches Landesverwaltungsamt-Statistik; Niedersächsische Gemeindestatistik, Gebäude und Wohnungen 1970, Heft 3.

Tabelle Nr. 22

Wohngebäude und Wohnungen in den Gemeinden und zentralen Orten des Entwicklungsraumes Hannover

Gemeinde (Ge) Zentrale Orte		Wohnungsbestand 1956	1961	1968	Veränderungen in vH. 1956/61	1961/68
Hannover	OZ	148.917	174.449	197.4o6	1o,4	35,5
Laatzen	Ge	3.551	4.616	6.662	3o,o	44,3
Laatzen	NZ	1.942	2.436	3.736	25,o	53,3
Langenhagen	GE	5.o68	8.641	13.727	58,6	58,8
Langenhagen	NZ	3.484	6.258	9.863	79,6	57,6
Lehrte	Ge	7.759	9.466	12.492	22,o	32,o
Lehrte	MZ	4.912	5.962	7.527	21,4	24,6
Burgdorf	Ge	4.193	5.453	7.758	3o,o	42,2
Burgdorf	MZ	2.839	3.851	5.824	35,6	51,2
Burgwedel	Ge	1.67o	2.3o4	3.683	38,o	59,8
Großburgwedel	MZ	636	9o1	1.645	41,6	82,5
Springe	Ge	5.274	7.23o	9.323	37,8	28,9
Springe	MZ	2.197	3.169	4.246	44,2	34,o
Barsinghausen	Ge	6.286	7.573	9.943	2o,4	31,3
Barsinghausen	MZ	2.852	3.37o	3.849	14,6	14,2
Wunstorf	Ge	6.o33	7.718	1o.783	27,9	39,7
Wunstorf	MZ	2.624	3.658	5.11o	39,4	39,3
Neustadt	Ge	5.481	6.91o	9.9oo	25,9	43,3
Neustadt	MZ	1.96o	2.463	4.o61	29,2	64,8
Garbsen	Ge	3.1oo	5.154	15.254	66,2	196,o
Garbsen	NZ	1.3o7	2.224	7.834	7o,1	252,2

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen, Gebäude und Wohnungen 197o, Heft 3. hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt- Statistik, Hannover, 197o

Tabelle Nr. 23

Entwicklung der Anzahl der Berufspendler in den Gemeinden und zentralen Orten des Entwicklungsraumes Hannover

Gemeinde (Ge) Zentrale Orte		Berufspendler 1961 Ein-	1961 Auspendler	1970 Ein-	1970 Auspendler	Veränderungen in v.H. Ein-	Ausp.
Hannover	OZ	89.529	12.225	137.026	14.594	55,3	27,7
Laatzen	NZ	2.237	5.341	4.348	6.370	94,4	19,3
Langenhagen	NZ	5.715	11.299	8.402	14.267	47,0	26,3
Lehrte	Ge	2.195	6.801	2.772	8.142	26,3	19,7
Lehrte	MZ	1.787	3.341	2.165	3.834	21,2	14,8
Burgdorf	Ge	1.472	3.850	2.174	5.048	47,7	31,1
Burgdorf	MZ	1.274	2.193	1.970	3.128	54,6	42,6
Burgwedel	Ge	468	1.842	1.033	2.979	120,6	61,7
Großburgwedel	MZ	279	641	780	956	179,6	49,1
Springe	Ge	2.119	3.868	3.144	5.332	48,4	37,9
Springe	MZ	1.448	872	2.119	1.349	46,3	54,7
Barsinghausen	Ge	2.763	6.264	2.123	6.318	-23,2	0,9
Barsinghausen	MZ	1.580	2.315	1.665	3.601	- 8,1	- 6,1
Wunstorf	Ge	-	2.435	-	4.649	-	43,0
Wunstorf	MZ	-	-	-	-	-	-
Neustadt	Ge	2.358	4.946	3.154	7.657	33,8	54,8
Neustadt	MZ	1.506	1.391	1.819	2.418	20,8	73,8
Garbsen	Ge	668	5.043	1.428	17.570	113,8	248,4
Garbsen	MZ	226	1.313	559	8.907	147,4	578,4

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 1961 und 1970/71.

Tabelle Nr. 24

Zahl der Schüler, Studenten und Ausbildungspendler in den Landkreisen des Entwicklungsraumes Hannover im Jahre 197o

Landkreise(LK) Städte(St)		Schüler, Studenten, Absolventen	Pendler Ein-	Pendler Ausp.	Anteil der auswärtigen Schüler
Hannover-	Stadt	71.795	8.775	638	11,5
Burgdorf	LK	2o.261	5.o6o	5.921	3,o
Burgdorf	St	3.15o	861	183	21,5
Springe	LK	9.29o	3.2o6	2.389	8,o
Springe	St	2.141	54o	132	23,5
Neustadt	LK	18.111	3.552	3.972	2,3
Neustadt	St	3.216	1.296	1o9	37,o

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen 197o, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt- Statistik, Hannover 1973.

Tabelle Nr. 25
Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes insgesamt und je Beschäftigten in DM in den Entwicklungsräumen Zentralheide und Hannover sowie in Niedersachsen

Entwicklungsräume, Niedersachsen Wirtschaftsbereiche	Bruttoinlandsprodukt in 1000 DM		Bruttoinlandsprodukt in DM je Beschäftigt.		Änderung in v.H. 1961/70	
	1961	1970	1961	1970	insgesamt	je Beschäftigten
ER Zentralheide:						
Land- u. Forstw.	144.260	104.470	5.990	7.460	- 27,5	25,0
produz. Gewerbe	615.000	1.286.700	13.370	27.300	109,2	104,0
Handel u. Verkehr	188.650	390.000	9.430	14.000	106,6	48,6
Dienstleistungen	285.200	769.950	13.600	25.600	205,0	90,0
insgesamt	1.233.000	2.548.000	11.100	22.700	51,6	104,5
ER Hannover:						
Land- u. Forstw.	202.030	179.000	8.080	12.800	- 11,2	59,0
produz. Gewerbe	3.530.000	7.903.000	14.800	32.000	124,0	116,0
Handel u. Verkehr	1.560.000	3.270.000	12.900	25.900	175,0	100,0
Dienstleistungen	1.679.970	3.895.370	14.500	26.000	130,0	103,0
insgesamt	6.970.000	14.948.000	13.400	27.800	129,0	107,8
Niedersachsen:						
Land- u.Forstw.	3.506.000	4.085.000	6.000	12.800	13,6	101,0
produz. Gewerbe	16.567.000	34.657.000	13.480	26.800	11,5	100,0
Handel u. Verkehr	6.226.000	11.914.000	10.930	20.430	91,3	87,1
Dienstleistungen	8.276.000	16.373.000	15.470	23.420	97,8	116,4
insgesamt	34.575.000	67.029.000	11.500	23.900	92,9	107,8

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Heft 4, Gemeinschaftsveröffentlichungen der Statistischen Landesämter, Wiesbaden 1973;
Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974-1978, hrsg. vom niedersächsischen Ministerpräsidenten und niedersächsischen Minister der Finanzen, Hannover 1975, S. 16 ff.

Tabelle Nr. 26

Entwicklung der relativen Anteile der einzelnen Wirtschaftsbereiche am Bruttoinlandsprodukt der Entwicklungsräume Zentralheide und Hannover sowie des Landes Niedersachsen

Wirtschaftsbereiche	Relative Anteile 1961	Relative Anteile 197o	Veränderung 1961/7o in vH.
Zentralheide:			
Land- u. Forstw.	11,7	6,4	- 45,3
produz. Gewerbe	49,7	5o,5	+ 1,6
Handel u. Verkehr	15,3	13,8	- 9,8
übrige Diensleistung	23,3	29,3	+ 26,7
ER Hannover:			
Land- u. Forstw.	2,9	1,2	- 6o,o
produz. Gewerbe	5o,5	52,8	+ 4,5
Handel u. Verkehr	22,4	19,8	- 11,6
übrige Dienstleistung	24,2	26,2	+ 8,2
Niedersachsen:			
Land- u. Forstw.	1o,4	6,4	- 38,4
produz. Gewerbe	49,3	52,1	+ 6,5
Handel u. Verkehr	18,4	17,o	- 7,9
übrige Dienstleistung	21,9	24,5	+ 12,o

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Heft 4, Gemeinschaftsveröffentlichungen der statistischen Landesämter, Wiesbaden 1973, LEP, a.a.O., S. 88

Tabelle Nr. 27

Entwicklung der durchschnittlichen Löhne je Industriebeschäftigten in einigen Landkreisen der Entwicklungsräume Hannover und Zentralheide

Landkreise	Durchschnittl. Löhne 1970	1974	Änderungen absolut	in vH.
Hannover	16.750	22.800	6.050	36,0
Fallingbostel	16.850	22.100	5.280	31,0
Soltau	12.500	15.500	3.000	24,0
Springe	14.440	20.600	6.160	43,0
Neustadt	15,600	21.800	6.100	40,0
Burgdorf	15.500	21.100	5.600	36,0
Hannover- Stadt	18.200	23.700	5.800	32,0

Quelle: Gemeindestatistik Niedersachsen, Industrieberichte von 1971 und 1975, hrsg. vom niedersächsischen Landesverwaltungsamt- Statistik, Hannover.

Literaturverzeichnis

1. Monographien und Sammelwerke

Biel, D., Hußmann, E., Rautenberg, K., Schneider, S. und Südmeyer, V.	Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, Kieler Studien 133, Tübingen 1975.
v.Borries, H.-W.	Ökonomische Grundlagen der westdeutschen Siedlungsstruktur, Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 56, Hannover 1969.
Brösse, U.	Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, Zielforschung und Probleme der Realisierung von Zielen, Berlin 1972.
Burkhard-Klamroth, H.	Organisation und rechtliche Grundlagen der Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin, Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung, Bonn - Bad Godesberg, März 1952.
Buttler, F.	Growth Pole Theory and Economic Development, Farnborough, Hants 1975.
Buttler, F., Gerlach, K. und Liepmann, P.	Grundlagen der Regionalökonomie, Hamburg 1977.
Christaller, W.	Die Zentralen Orte in Süddeutschland, Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verteilung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena 1933.
Eucken, W.	Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Hamburg 1950.

Eucken, W.	Die Grundlagen der Nationalökonomie, 6. Auflage, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1950.
Fürst, D. und Zimmermann, K.	Standortwahl industrieller Unternehmen, Bd. 1, Schriften der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bonn (1973).
Gäfgen, R.	Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Untersuchung zur Logik der ökonomischen Bedeutung des rationalen Handelns, 2. Auflage, Tübingen 1969.
Gemacher, E.	Methoden der Prognostik - Eine Einführung in die Probleme der Zukunftsforschung und Langfristplanung, Freiburg 1971.
Gerfin, H.	Langfristige Wirtschaftsprognose, Tübingen, Zürich 1964.
Giersch, H.	Allgemeine Wirtschaftspolitik, Band 1, Grundlagen, Wiesbaden 1960
Haller, M.	Wirtschaftliche Zielkonflikte - Zur Problematik ihres realwissenschaftlichen Gehaltes, Schriftenreihe, Volkswirtschaft, Bd. 1, Bern und Frankfurt/M. 1973.
Hamann, A.	Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht, Darmstadt 1958.
Heidtmann, W.	Erholung im ländlichen Raum, Göttingen 1971.
Hirschman , A.	Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1970.
Hofmann, H.	Untersuchung über Situation und Entwicklungsaspekte des Fremdenverkehrs in Niedersachsen, Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut an der Universität München, München 1970.

Isard, W.	Methods of Regional Analysis, an Introduction of Regional Science, New York and London 1969.
Ders.	Introduction to Regional Science, Englewood Cliffs, New Jersey 1975.
Jochimsen, R.	Theorie der Infrastruktur, Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen 1966.
Jöhr, W.A. und Singer, H.W.	Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, Göttingen 1957.
Jürgensen, H. und Voigt, H.-G.	Produktivitätsorientierte Regionalpolitik als Wachstumsstrategie, Göttingen 1965.
Kaiser, J.H. (Hrsg.)	Planung II (Begriff und Institut des Plans), Baden-Baden 1966.
Kayser, G.	Angebot und Nachfrage im Hotelgewerbe, Schriften zur Mittelstandsforschung, 62 Göttingen 1974.
Keun, F.	Die optimale Infrastrukturausstattung einer Region unter Berücksichtigung dynamischer Aspekte - dargestellt am Beispiel sozialer Infrastruktureinrichtungen zentraler Orte.
Klein, H.F.	Möglichkeiten und Grenzen einer operationalen Erfolgskontrolle bei der regionalen Wirtschaftspolitik, Diss., Darmstadt 1972.
Krämer, J.	Zur Frage eines entwickelnden Schwerpunktraumes Walsrode-Fallingbostel-Bomlitz, Fallingbostel 1971.
Lauschmann, E.	Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, Hannover 1970.

Luhmann, N.	Zweckbegriff und Systemrationalität, Tübingen 1968.
Marx, D.	Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Göttingen 1966.
Möller, A. (Hrsg.)	Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Hannover 1968.
Müller, J.H.	Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969.
Ders.	Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 3, Göttingen (1973).
Myrdal, G.	Internationale Wirtschaft, Berlin 1958.
Ders.	Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Frankfurt/M. 1974.
Offe, C.	Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik, Ansätze zu einer gesamtgesellschaftlichen Funktionsbestimmung des Bildungssystems, Starnberg 1973.
Paulsen, A.	Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Teil IV, Sammlung Göschen, Berlin 1965.
Peters, H.G.	Regionale Wirtschaftspolitik und Ziel-System-Konformität, Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 7, Hannover (1971).
Richardson, H.W.	Regional Growth Theory, London und Bassingstoke 1973.

Richardson, H.W.	Input - Output and Regional Economics, London 1972.
Ronge, V. und Schmieg, G.	Restriktionen politischer Planungen, Frankfurt/M. 1973.
Rose, K.	Theorie der Außenwirtschaft, 2. Auflage, Berlin und Frankfurt/M. 1966.
Schiller, K.	Der Ökonom und die Gesellschaft, Stuttgart 1964.
Schröder, D.	Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum, Prognos Studien 3, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Hrsg. Prognos AG, Basel, Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1968.
Siebert, H.	Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität, Tübingen 1970.
Stahl, K. und Curdes, G.	Umweltplanung in der Industriegesellschaft, Reinbek 1970.
Storbeck, D.	Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung - Eine Untersuchung ihrer Notwendigkeit, Ziele und Mittel der Raumordnung im System der Marktwirtschaft, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 47, Berlin 1959.
Waller, P.P.	Grundsätze der Raumplanung in der Region Kisumu (Kenia), hrsg. vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1968.
Wittmann, W.	Einführung in die Finanzwissenschaft, IV. Teil: Finanzpolitik, Stuttgart 1974.

Zimmermann, H., Anderseck, K., Reding, K. und Zimmermann, A. — Regionale Präferenz - Wohnorientierung und Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer als Determinanten der Regionalpolitik, Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Schriftenreihe, Bd. 2, Bonn 1973.

2. Artikel und Aufsätze

Albert, W. — Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Eberstein, H.H.: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Teil II A, Köln 1971.

Ders. — Wirtschaftsförderung als Regional-Landesentwicklung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsbericht, Band 84, Hannover 1972.

Ders. — Zielgewinnung und Entscheidungsfindung für Infrastrukturprogramme - Das Beispiel des regionalen Förderungsprogramms der Bundesrepublik, in: Jochimsen, R. und Simonis, E. (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 54, Berlin (1970), S. 237-254.

Allen, K. und Hermansen, T. — Economic Growth - Regional Problems and Growth Centers, in: Regional Policy in EFTA, An Examination of the Growth Centre Idea, Edinburgh 1968.

Berry, B.J.L. und Garrison, N.L. — Recent Developments of Central Place Theory, in: Leahy, W.H., McKee, D.L. und Dean, D. (Hrsg.): Urban Economics, New York und London 1970, S. 117 ff.

Bombach, G. Über die Möglichkeiten wirtschaftlicher Voraussagen, in: Politische Ökonomie heute, in: Kyklos, Vol. II, 1962, S. 35 ff.

Dittrich, E. Vom Primat der Raumordnung, in: Informationen des Instituts für Raumforschung, Nr. 35/26, Jg. (1953), Bad Godesberg.

Egner, E. Raumwirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Bd. 8, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1964, S. 694-704.

Ders. Dual Economy, in: Besters, H. und Boesch, E. (Hrsg.): Handbuch und Lexikon, Stuttgart, Berlin und Mainz 1966, S. 1079 ff.

Ehrenberg, H. Wirksamere Wirtschaftspolitik durch regionale Aktionsprogramme, in: Information Südostniedersachsen, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft Südostniedersachsen, Braunschweig, März 1969, S. 14-31.

Engelen-Keffer, U. Regionale Strukturpolitik, eine kritische Betrachtung aus gewerkschaftlicher Sicht, in: (WSI), Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), 27. Jahrgang (1974), April 1974, Heft 4, S. 19 ff.

Ernst, A. Arbeitsmarktpolitische Prioritäten für die regionale Wirtschaftsförderung, Ein quantifizierter Orientierungsrahmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 7 (1964), S. 210 ff.

Fester, F. Entwicklungszentren - Urbanisierung peripherer Regionen statt Industrialisierung des ländlichen Raumes, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3 (1973).

Forsthoff, E.	Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: Kaiser, J. (Hrsg.): Planung III: Mittel und Methoden planender Verwaltung, Baden-Baden 1968, S. 21-39.
Freiburghaus, D. und Schmid, G.	Theorie der Segmentierung von Arbeitsmärkten, in: Leviathan 3 (1975), S. 431 ff.
Friedmann, J.	General Theory of Polarized Development, in: Hansen, N.M. (Hrsg.): Growth Centers in Regional Economic Development, New York und London 1972, S. 82 ff.
Funck, R.	Instrumente der Regionalpolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 41, Berlin (1968), S. 111-125.
Gerlach, K. und Liepmann, P.	Konjunkturelle Aspekte der Industrialisierung peripherer Regionen - dargestellt am Beispiel des ostbayerischen Regierungsbezirkes Oberpfalz, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 187 (1977), S.1 ff.
Giersch, H.	Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14, Göttingen (1963), S. 386-400.
Jöhr, W.A.	Planung als Mittel rationaler Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft, in: Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd.45, Berlin (1967), S. 74-110.
Jürgensen, H., Kantzenbach, E.	Ansatzmöglichkeiten gesamtwirtschaftlicher Planung, in: Kaiser, J.H. (Hrsg.): Planung II, Baden-Baden 1966, S. 49-62.

Kloten, N., Kan, W. und Kowalski, L.	Wandlungen der industriellen Raumstruktur der Bundesrepublik Deutschland, in: Konig, H. (Hrsg.): Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 26, Berlin (1962), S. 287 ff.
Kloten, N.	Alternative Konzeptionen in der Regionalpolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 41, Berlin 1968, S. 18-35.
Kohler, H. und Reyher, L.	Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf regionalen Arbeitsmärkten - Ein Beitrag zur Erfolgskontrolle in der Regionalpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, Jg. 8, (1975), S. 1-48.
Krüger, H.	Kommentar zum Grundgesetz, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1951.
Hansmeyer, K.-H.	Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 41, Berlin 1968, S. 36-60.
Hermansen, T.	Development Poles and Development Centres in National and Regional Development, in: Kuklinsky, A. (Hrsg.): Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning, Paris und Den Haag 1972, S. 37 ff.
Hofbauer, H. und Nagel, E.	Regionale Mobilität bei männlichen Erwerbspersonen der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 6 (1973).
Ipsen, G.	Stadt (IV) - Neu-Zeit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Bd.9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen (1956), S. 786-799.

Ley, N.	Landesplanung, in: Handwörterbuch für Raumforschung und Raumordnung II, J-Ra, Hannover 1970, S. 1713-1734.
Mehrländer, H.	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Teil VA, S. 1 ff.
Müller-Armack, A.	Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1955, S. 390 ff.
Ders.	Zweck und Methoden einer Planung in ausgewählten Ländern, in: Plitzko, A. (Hrsg.): Planung ohne Planwirtschaft, Basel und Tübingen 1964, S. 40 ff.
Neumark, F.	Mittelfristige Finanzplanung und Konjunkturpolitik, in: Beihilfe zur Konjunkturpolitik, Heft 15, Berlin (1970), S. 11 ff.
Paulsen, A.	Wirtschaftliche und soziale Grundprobleme stetigen Wirtschaftswachstums, in: Hoffmann, W.G. (Hrsg.): Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 15, Berlin (1959), S. 18-47.
Ders.	Sachkapital und Humankapital in der wirtschaftlichen Entwicklung, in: Zeitschrift für Gesamte Staatswissenschaften, Bd. 20, Heft 4 (1964), S. 577-601.
Perroux, F.	The Domination Effect and Modern Economic Theory, in: Rotschild, K.W. (Hrsg.): Penguin Modern Economic Readings, London 1971, S. 56 ff.

Richardson, H.W.	Agglomeration Potential A Generalization of the Income Potential Concept, in: Journal of Regional Science, Vol 14, Philadelphia, USA (1974), S. 328-336.
Rodwyn, L.	Metropolitan Policy for Developing Areas, in: Isard, W. und Cumberland, J. (Hrsg.): Regional Economic Planning, Paris 1961, S. 221 ff.
Ders.	Choosing Regions for Development, in: Friedmann, J. und Alonso: Regional Development and Planning, Cambridge, Mass. USA 1964, S. 37 ff.
Salvatore, D.	The Operation of the Market Mechanism and Regional Inequality, in: Kyklos, Vol. 25 (1972).
Schneider, H.K.	Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 41 (1968), Berlin 1968, S. 3-17.
Ders.	Modelle für die Regionalpolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 41 (1968), Berlin 1968, S.63-85.
Ders.	Planung und Modell, in: Schäfers, B. (Hrsg.): Gesellschaftliche Planung, Materialien zur Planungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1974, S. 42 ff.
Storbeck, D.	Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, Band 23, Basel 1970, S. 98-116.
Ders.	Regionale Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumforschung, Bd. 3, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 2622 ff.

Stilwell, F.J.B. — Regional Economic Policy, in: Macmillan Studies in Economics, London und Basingstoke 1972, S.52 ff.

Streit, M. — Probleme regionalpolitischer Diagnose und Projektion, in: Schmollers Jahrbuch, Bd. 91 (1971), S. 688 ff.

Tuchtfeld, E. — Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: Jochimsen, R. und Simonis, E. (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 54, Berlin (1970), S. 125-153.

Willgerod, H. — Warum Staatsplanung in der Marktwirtschaft?, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 17 (1966), S.153 ff.

Zimmermann, H. — Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 17, Göttingen 1966, Heft 2, S. 225.

3. Andere Publikationen

Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (Hrsg.) — "Arbeitsmarktpolitik und Gewerbeansiedlung in ländlichen Problemgebieten", Göttingen 1974.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) — Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, Jahrgänge 1961-1975.

Ders. — Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft der Bundesländer, Wiesbaden, Jahrgänge 1967-1971.

Ders. — Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Heft 4, Gemeinschaftsveröffentlichungen der statistischen Landesämter, Wiesbaden, 1973.

Deutscher Bundestag (Hrsg.)	Erster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1972 - 1975, Drucksache IV/2451, Bonn vom 29. Juni 1971.
Ders.	Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, Drucksache V/2468, vom 16. Januar 1968.
Ders.	Entwurf eines Rahmengesetzes über Raumordnung, Antrag einiger Abgeordneter, Drucksache II/1956, vom 6. September 1955.
Ders.	Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965.
Ders.	Raumordnungsprogramm, Drucksache 7/3584, vom 30.3.1975, S. XII.
Bundesminister des Inneren (Hrsg.)	Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksache IV/3793, Bonn am 12. März 1973.
Ders.	Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/3582, Bonn 1975.
Ders.	Empfehlung des Beirates für Raumordnung über das Zielsystem für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland vom 28. Oktober 1971, in: Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung.
Ders.	Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland, Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15.6.1972, in: Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung.
Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr (Hrsg.)	Familienreisen in Deutschland, München 1972.

Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr (Hrsg.)	Analyse der strukturellen Entwicklung des Fremdenverkehrs in Bayern, München 1970.
Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung (Hrsg.)	Standortentscheidung und Wohnortwahl, Bonn 1974.
Niedersächsischer Minister des Inneren (Hrsg.)	Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen in der Fassung vom 3. März 1973, Schriften der Landesplanung in Niedersachsen, Hannover 1973.
Niedersächsischer Ministerpräsident (Hrsg.)	Landes-Entwicklungsprogramm Niedersachsen 1985 (Entwurf), Hannover am 29.12.1972.
Ders.	Landes-Entwicklungsprogramm Niedersachsen 1985, Stand 1973, Hannover 1973.
Niedersächsischer Ministerpräsident und niedersächsischer Minister der Finanzen	Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974 - 1978, Hannover April 1975.
Dies.	Mittelfristige Planung Niedersachsen 1978 - 1979, Hannover 1976.
Brügelmann, H., Asmuss, G., Cholewa, E.W. und v.d.Heide, H.J. (Hrsg.)	Vorschläge des Bundesministers für Wirtschaft zur Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik vom 26.9.1968, in: Kommentar zum Raumordnungsgesetz vom 8.4.1965, Raumordnung - Landesplanung - Regionalplanung, Stuttgart 1970.
Sachverständigenrat (Hrsg.)	Jahresgutachten 1967/68 zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stabilität im Wachstum, Stuttgart und Mainz 1967.
Statistisches Bundesamt (Hrsg.)	Statistisches Jahrbuch 1975 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1976.
Ders.	Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft der Bundesländer, Wiesbaden 1971.

Ulrich, W., (Hrsg.) Lander, H.	Das niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG), in: Landesplanung und Raumordnung, Hannover 1966.
Union Wirtschafts-dienste (Hrsg.)	Aufgaben der niedersächsischen Wirtschaftspolitik zur Strukturverbesserung, in: Wirtschaftsbild, Sonderausgabe Nr. 3, Jahrgang (1977), Bonn, 20. April 1977.
Studiengruppe für Sozialforschung e.V. (Hrsg.)	Die Bedeutung von Zertifikaten, formalisierten Ausbildungsgängen und das Laufbahnsystem für die Steuerung der Beschäftigungs- und Qualifikationsstrukturen, München 1974.
Verband Großraum Hannover (Hrsg.)	Regionales Raumordnungsprogramm "Großraum Hannover", Hannover 1975.
Niedersächsisches Landesverwaltungs-amt - Statistik (Hrsg.)	Statistik von Niedersachsen Bevölkerung und Erwerbstätigkeit Gemeindestatistik von 1961 und 1970 Teil 1 und 2.
Ders.	Gemeindebögen des Regierungsbezirks Lüneburg und des Hannovers.
Ders.	Gemeindestatistik Niedersachsen Industrieberichte von 1971 bis 1975.
Ders.	Gemeindestatistik Niedersachsen Gebäude und Wohnungen, Heft 3, Jahrgänge 1961 und 1970.

L e b e n s l a u f

Geburtsdatum: 27. 11. 1939
Geburtsort: Halapcha, Irak
Schulausbildung:
L946 bis 1952 Volksschule
1952 bis 1957 Mittelschule und Gymnasium
Abitur 1957/58
1958 bis 1959 pädagogische Schule
1959 bis 196o Volksschullehrer
Studium:
Vom Okt. 1961 bis Nov. 1962 Studienkolleg für ausländische Studierende an der Freien Universität Berlin
Von Wintersem. 1962/63 bis Sommersem. 1968 Studium der Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin
Thema der Diplomarbeit: "Das Dumpingproblem in der Außenwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer"
Betreuer: Prof. Dr. Helmut Arndt
Note: Befriedigend
Diplomprüfung Sommer 1968
Berufstätigkeit:
Von März 1972 bis September 1976 wissenschaflicher Assistent mit T.Z. Vertrag an wissenschaftlicher Einrichtung II, Insitut für sozialpolitische Forschung der Freien Universität zu Berlin. Betreuung von Übungsveranstaltungen und Teilnahme an Seminaren von Herrn Professor Dr. Jürgen Zerche.
Familienstand: Verheiratet seit 1968 und Vater dreier Kinder.

Berlin, den, 20.Juni 1978
Nouri Amin

Berlin, den 2 .6.1978

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich an Eides statt, daß ich die Arbeit selbständig und ohne fremde Hilfe verfaßt, andere als die von mir angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und die den benutzten Werken wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Nouri Amin

T.O.M. DISSERTATIONSDRUCK · Lützowstr. 102-104 · 1000 Berlin 30 · ☎ 030 / 2 62 40 77*